

A UNIÃO EUROPEIA E A SEGURANÇA ENERGÉTICA PARA O MEDITERRÂNEO

Dissertação

De Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Maio, 2016

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica de Ana Santos Pinto.

Para o “Ogo”,

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer antes de mais à minha orientadora, a Prof^a Dr.^a Ana Santos Pinto, por todo o acompanhamento feito ao longo destes dezoito meses. Foi um caminho longo e trabalhoso que sem a sua tutoria nunca teria passado da primeira página. Quero igualmente agradecer a todos os autores presentes na bibliografia desta dissertação e que para ela contribuíram indirectamente. Sem os seus brilhantes trabalhos e obras não teria adquirido todo o conhecimento expresso nestas páginas.

De seguida quero agradecer à minha família e amigos: à minha avó Amélia que trabalhou toda a sua vida para que nada me faltasse, e à qual devo toda a minha formação académica; à minha mãe pelo apoio e compreensão nos momentos mais stressantes; à minha namorada Maria, por estar sempre ao meu lado quando mais precisei e sem a qual nada faria sentido; e aos membros do Puzzles pela compreensão, amizade e força que me deram ao longo destes meses.

Acima de tudo, quero agradecer ao meu irmão Diogo, a quem dedico esta dissertação. Sem os seus conselhos e amizade não conseguiria ter chegado aqui. Por ser o meu mentor, por ser o meu irmão, por ser o meu modelo a seguir, por ser o meu maior orgulho, pelo apoio incondicional, e sobretudo por estar lá – seja onde for – sempre.

A UNIÃO EUROPEIA E A SEGURANÇA ENERGÉTICA PARA O MEDITERRÂNEO

THE EUROPEAN UNION AND THE ENERGY SECURITY FOR THE MEDITERRANEAN

PAULO RÔLO DA SILVA

PAULO RÔLO DA SILVA

Nos nossos dias, a segurança energética europeia depende muito das dinâmicas regionais das suas fronteiras a norte e a sul, bem como das dimensões de segurança compreendidas pelos seus vizinhos e parceiros. Nesta dissertação é analisada a hipótese de que a segurança energética europeia não é possível de ser alcançada unicamente através da diversificação de fornecedores e rotas de abastecimento, mas que também é necessário atribuir-lhe uma dimensão de segurança regional. Neste contexto, é apresentada a região do mar Mediterrâneo como sendo detentora dos recursos necessários para complementar as linhas de abastecimento energético europeu, analisando a capacidade de desenvolvimento das energias alternativas nesta região capazes de responderem aos elevados consumos energéticos da União Europeia.

Nowadays, European energy security largely depends on the regional dynamics of its borders to the North and South, as well as the dimensions of security understood by its neighbours and partners. In this dissertation it's examined the hypothesis that European energy security cannot be achieved solely through the diversification of suppliers and supply routes, but that it is also necessary to attribute it with a dimension of regional security. In this context, the Mediterranean Sea region is presented as being the holder of the resources needed to complement the European energy supply lines, analyzing the ability of the development of alternative energies in the region able to respond to the high energy consumption of the European Union.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Energética, Mediterrâneo, União Europeia, Relações Euro-Mediterrânicas.

KEYWORDS: Energy Security, Mediterranean, European Union, Euro-Mediterranean Relations.

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
AS RELAÇÕES EURO-MEDITERRÂNICAS.....	4
DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	8
JUSTIFICAÇÃO METODOLÓGICA	10
ESTRUTURA DO TRABALHO	11
TRATADOS, INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS E CONCEITOS.....	13
DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS.....	13
De Maastricht A Lisboa (1993 – 2009)	14
A Case-Law Evolution	20
A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA	23
A Comissão Europeia	23
O Conselho da União Europeia	25
O Conselho Europeu.....	26
O Parlamento Europeu	27
AS POLÍTICAS EXTERNAS E DE SEGURANÇA DA UE.....	29
Política Externa e de Segurança Comum.....	29
Política Comum de Segurança e Defesa	30
SEGURANÇA ENERGÉTICA	32
DE TODOS UM: O SISTEMA ENERGÉTICO DA UNIÃO EUROPEIA	34
A SEGURANÇA ENERGÉTICA NA UNIÃO EUROPEIA	37
Mercado Interno da Energia	37
A Energia na União Europeia	40
A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA DA COMISSÃO EUROPEIA.....	51
Segurança Externa do Aprovisionamento	53
Principais Dificuldades.....	57
A PRINCESA E O URSO: O FUTURO DAS RELAÇÕES ENERGÉTICAS ENTRE A UE E A RÚSSIA ...	62
Electricidade	63
Gás.....	65
Petróleo	68
Renováveis.....	69
A Evolução das Relações Energéticas UE-Rússia.....	70
ENERGIA NOSTRUM: AS RELAÇÕES POLÍTICAS E ENERGÉTICAS EURO-MED	74
A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E ECONÓMICAS.....	76

A Parceria Euro-Mediterrânica	76
A União Para o Mediterrâneo	83
A ENERGIA NO MEDITERRÂNEO	94
As Energias Tradicionais: Petróleo e Gás.....	94
As Energias Alternativas: Renováveis e Nuclear	102
A Cooperação Energética Euro-Med	105
CONCLUSÃO	112
BIBLIOGRAFIA	121
ANEXOS	127

LISTA DE ABREVIATURAS

ACER – European Agency for The Cooperation of Energy Regulations

AIE – Agência Internacional de Energia

AUE – Acto Único Europeu

CAG – Conselho dos Assuntos Gerais

CBM – Confidence Building Measures

CCG – Conselho de Cooperação do Golfo

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atómica

CEF – Connecting Europe Facility

CIG – Conferência Intergovernamental

EDA – European Defence Agency

EMEF – Euro-Mediterranean Energy Forum

ENTSOs – European Network Transmission Systems Operators

EU – European Union

EUA – Estados Unidos da América

EUMS – European Union Military Staff

Eurofor – European Rapid Operational Force

Euromarfor – European Maritime Force

Euromesco – Euro-Mediterranean Study Commission

FDI's – Foreign Direct Investments

GECF – Gas Exporting Countries Forum

ISO – Independent System Operator

ITER – International Thermonuclear Experimental Reactor

ITO – Independent Transmission Operator

JAI – Justiça e Assuntos Internos

JPM – Joint Permanent Committee

MIE – Mercado Interno de Energia

MSP – Mediterranean Solar Plan

Mtoe – Million Tonnes Oil Equivalent

NOC's – National Oil Companies

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCE – Presidente da Comissão Europeia

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PEM – Parceria Euro-Mediterrânica

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PLO – Processo Legislativo Ordinário

PMSE – Países do Mediterrâneo Sul e Este

PPVC – EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts

PREE – Programa de Recuperação Económica Europeu

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SEER – Strategic EU Energy Reviews

TC – Tratado Constitucional

TCE – Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia

TCE – Tratado da Carta da Energia

TEN-E – Trans-European Energy Networks

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UpM – União Para o Mediterrâneo

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WEO – World Energy Outlook

ZCE – Zona de Comércio Livre

INTRODUÇÃO

A produção de energia da União Europeia (UE) constituía, durante a primeira metade da década de 2010, cerca de 2,3% do seu produto interno bruto (PIB), e era dominada pelos combustíveis fósseis – em 2005, 38,9% da energia da União era proveniente de petróleo, 24,7% de gás natural, 17,4% de energia nuclear, e 5,7% de energias renováveis¹. «About half of the energy consumed in the EU [European Union] is produced domestically, while the other half is imported. The underlying reason for this large and growing dependence on foreign supplies is Europe's limited indigenous energy production capacity»², isto é, a UE consome mais do que produz – estima-se que detenha 0,5% das reservas mundiais de petróleo, e 1,9% das reservas de gás natural, concentradas maioritariamente nos territórios do Reino da Holanda, e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte³). No mercado internacional, as análises mundiais sugerem que o abastecimento de petróleo não proveniente dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) irá cair rapidamente, o que irá resultar num aumento da procura de petróleo vindo da OPEP, petróleo esse que se encontra em larga escala na região do Golfo Pérsico (cerca de 67,5% das reservas comprovadas⁴). Apesar das reservas de gás líquido estarem mais dispersas geograficamente, a Rússia em conjunto com a região do mar Cáspio, e o Médio Oriente, representam cerca de dois terços destas reservas mundiais.

Consequentemente, os maiores consumidores de energia (Estados Unidos da América, União Europeia, Japão, China e Índia) irão ficar dependentes dos mesmos recursos de petróleo e gás. Nesta perspectiva, «long-term security of oil supply to the EU and other consuming countries, thus, largely depends on the attractiveness and

¹ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

² BAHGAT, Gawdat – Europe's Energy Security: Challenges and Opportunities. *International Affairs*. 85:5 (2006) 961-975. **963** [NOTA: De forma a garantir que nenhuma das ideias originais dos autores é perdida numa tradução, decidi apresentar as citações presentes nesta dissertação na sua língua original.]

³ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

⁴ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

accessibility of producing areas»⁵ – como a Rússia, o Golfo Pérsico e África – para investimentos nacionais ou estrangeiros, os chamados *foreign direct investments* (FDI's), por parte da indústria petrolífera; e da capacidade das empresas conseguirem distribuir o petróleo, e o gás, aos mercados de consumidores.

Como é sabido, o risco de perturbações ao abastecimento de gás e petróleo é maior quando a cooperação internacional falha, e quando os países produtores passam por destabilizações económicas e políticas. É importante salientar que: (i) a maior parte dos países produtores de petróleo estão dependentes da produção de um único produto para o mercado internacional, *ergo*, a necessidade de financiar outras áreas económicas reduz a capacidade orçamental desses países para investir em novas instalações destinadas à produção e à distribuição desse produto; (ii) a relutância de alguns países produtores em permitirem FDI's nas novas instalações de produção pode dar origem a uma falta de capacidade de produção; (iii) a volatilidade dos preços dos combustíveis continua a ser um dos pontos em que mais conflito tem havido entre produtores e consumidores.

Qualquer quebra temporária, ou um declínio lento na produção e distribuição destes países, irá prejudicar a segurança europeia de abastecimento energético; esta situação é mais grave ainda quando olhamos para o elevado esforço financeiro que implica a manutenção de reservas de gás para a maioria dos Estados-Membros da União Europeia. A segurança do abastecimento regular europeu de gás depende maioritariamente da Rússia e da República Popular e Democrática da Argélia⁶, e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) veio aumentar o número de países que são atravessados por gasodutos, o que fez aumentar os riscos políticos e comerciais para potenciais projectos nessa área geográfica. O abastecimento da Europa de gás proveniente da região do mar Cáspio é por isso complexo, seja ele feito através do sistema da Gazprom, ou via a nova rota de Baku (República do Azerbaijão) para Tbilissi (Geórgia) e Ceyhan (República da Turquia).

⁵ CORRELJÉ, Aad; VAN DER LINDE, Coby – Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective. *Energy Policy*. 34 (2005) 532-543. **534**

⁶ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

A situação ficou ainda mais complexa quando a 2 de Agosto de 2007, dois MIR Deep Submergence Vehicles da frota marítima e militar da Federação Russa, envolvidos na expedição “Arktika 2007”, colocaram uma bandeira da russa no fundo do Oceano Ártico como forma de a «Russia symbolically staked its claim to billions of dollars’ worth of oil and gas reserves»⁷. Com este gesto, o presidente russo Vladimir Putin salientou o seu «new “resource nationalism”»⁸ e a sua ambição de adoptar estratégias unilaterais, ao invés de seguir as normas do direito internacional e cooperação multilateral numa área que poderá estar no futuro ao centro de crises políticas internacionais sobre os seus direitos de exploração, uma vez que existem ainda disputas territoriais sobre a região. Eis um exemplo – ao que podemos acrescentar a atitude do governo russo com a sua decisão de limitar o abastecimento energético à Ucrânia no Inverno de 2005-2006 como retaliação do resultado da Revolução Laranja de 2004 – do comportamento desenvolvido pelo principal fornecedor energético da União Europeia. Tendo em conta esta realidade a União Europeia deve zelar pela segurança e bem-estar dos seus cidadãos através do estabelecimento de garantias ao aprovisionamento energético dos seus Estados-Membros. Na óptica da posição de diversificação energética adoptada pelas instituições Europeias, é fundamental que a UE olhe para outras geografias com elevado interesse energético, e por destino ou sorte, a Europa usufrui de uma posição geográfica privilegiada pois encontra-se cercada por vários países exportadores de fontes de energia.

O tema desta dissertação é a política de segurança energética da União Europeia para a região do mar Mediterrâneo. Com este tema pretendo abordar as relações políticas e económicas dos Estados-Membros da UE com os países da orla mediterrânica, de que forma esta região é integrada no que será descrito no decurso desta dissertação como o sistema energético europeu, e a possibilidade da mesma região vir a aumentar a sua importância neste sistema. O que me levou a escolher este tema foi a sua importância para a sobrevivência da sociedade moderna. No início do século XXI, a sociedade em que nascemos e crescemos não sabe sobreviver sem

⁷ PARFITT, Tom – Russia plants flag on North Pole seabed. *The Guardian* [Em linha]. (2007), [Consult. 16 de Janeiro de 2015]. Disponível em <http://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic>.

⁸ UMBACH, Frank – Global Energy Security and the Implications for the EU. *Energy Policy*. 38 (2010) 1229-1240. **1229**

energia, pois sem ela não teríamos os bens materiais que se tornaram essenciais ao nosso estilo de vida: bateria no *smartphone*, ligações à internet, televisão, aquecedores, iluminação pública, entre outros. Se de um dia para o outro o mundo deixasse de ter energia, a sociedade colapsava sobre si própria. Posto isto, a capacidade de produção e distribuição de energia – e sobretudo, a segurança da ligação entre uma e outra – é vital para o nosso estilo de vida. Na dissertação que se segue decidi analisar a região do mar Mediterrâneo como uma alternativa, ou um complemento, aos atuais fornecedores energéticos da União, tendo a escolha desta região recaído não só nas vantagens geológicas e geográficas que possui, mas também por maior parte dos países mediterrânicos desfrutar de uma relação próxima com os membros da União Europeia, moldada pela posição geográfica e por ligações históricas que remontam aos tempos dos cônsules de Roma.

AS RELAÇÕES EURO-MEDITERRÂNICAS

Em 1995, como resultado do que ficaria conhecido como o Processo de Barcelona, foram lançadas as bases para a primeira parceria entre os membros da União Europeia e os estados da orla mediterrânica. Nascia assim a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) com o objectivo de criar uma zona de estabilidade entre a UE e os países a sul do Mediterrâneo. A PEM foi desenhada com o intuito de funcionar como um quadro inclusivo de cooperação, ampliada para lá das fronteiras convencionais da segurança colectiva. Na prática, contudo, a UE foi acusada – ao dar prioridade ao interesse próprio comercial, à contenção estratégica, e ao ter uma reacção proteccionista face a ameaças imediatas à sua segurança – de adoptar uma postura defensiva e de curto prazo face ao Mediterrâneo; e de as suas ligações sócio-económicas na região sobrepor-se aos interesses políticos e de segurança da UE⁹.

A criação, prevista na Declaração de Barcelona, de uma zona de comércio livre (ZCE) na região do Mediterrâneo até 2010 era vista pelos parceiros europeus como fomentadora de crescimento e como distribuidora de poder político e económico. Contudo, esta proposta foi criticada na medida em que a liberalização económica exigida pela União poderia ser uma imposição dura para os seus parceiros, que desde

⁹ YOUNGS, Richard – Approaches to Security in the Mediterranean. *Middle East Journal*. 57:3 (2003) 414-431.

1970 gozam de um estatuto especial no mercado europeu, e a nova ZCE trazer-lhes ia poucas vantagens económicas e forçaria uma exposição da sua indústria doméstica à competição com a indústria europeia.

Em 2003, uma proposta da Comissão Europeia sugeria incluir a PEM num círculo maior de parceiros económicos – através da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na qual «the EU works with its southern and eastern neighbours to achieve the closest possible political association and the greatest possible degree of economic integration. This goal builds on common interests and on values — democracy, the rule of law, respect for human rights, and social cohesion. The ENP [PEV] is a key part of the European Union's foreign policy»¹⁰, fazem parte da PEV os Estados membros da Parceria Oriental da PEM, e da Sinergia do Mar Negro – que faria com que existisse uma menor exposição económica e uma maior assistência aos parceiros mediterrânicos que desejassem fazer parte de um mercado único. Para os membros da PEM, a costa norte e a costa sul do mar Mediterrâneo são mutuamente dependentes, como é exposto por Sven Biscop, «for most – if not all – of the partners, the EU is by far the most important trading partner, while the EU is highly dependent on the Mediterranean both as transport route for energy and for gas produced in the Mediterranean itself.»¹¹.

A política de segurança da União Europeia apresenta em três características principais: (i) a sua preocupação com a periferia da União, até Junho de 2003 existiam três estratégias incorporadas na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) para as áreas geográficas da Rússia, da Ucrânia, e do Mediterrâneo; (ii) o uso de uma noção de segurança compreensiva, ou seja, a União privilegia uma abordagem em que sejam consideradas todas as dimensões do conceito de segurança (militar, política, cultural, socioeconómica, demográfica, entre outras); (iii) e a abordagem cooperativa, uma vez que os países que se encontram na periferia da UE não são vistos apenas como objectos de uma política unilateral de segurança, mas sim como parceiros na

¹⁰ European External Action Service - **European Neighbourhood Policy (ENP)**. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm.

¹¹ BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. (2003) 34:183. **187**.

construção de uma política de segurança cooperativa¹². Apesar da existência da PESC e das características acima mencionadas, nem todos os Estados-membros pensam da mesma forma no que diz respeito à política externa e de defesa, estas diferenças de opinião foram mais visíveis, por exemplo, durante o debate sobre uma possível intervenção comum na República do Iraque ao lado dos Estados Unidos da América (EUA) em 2003.

Uma das novas formas através das quais a PEM abordaria a questão da segurança no Mediterrâneo seria o seu compromisso para a evolução da democratização da região e para a promoção dos direitos humanos. Esta “democratização” fomentada pela UE consistia em suavizar as tensões políticas no Norte de África e no Médio Oriente. Porém, apesar deste “imperativo”, alguns críticos da PEM salientam que a própria União alenta regimes autocráticos e recusa-se a admitir que são estes a maior causa da destabilização da região do Mediterrâneo. Segundo os críticos, isto sugere que a UE mantém ainda uma política defensiva face ao Islão político e, ao não defender os direitos políticos dos islamitas, a UE continua a tentar conter o Islão político e não promover o desenvolvimento de democracias na região. Como é referido por Richard Youngs, «on policy-makers own admission, far more negotiating capital has been expended on trying to secure Mediterranean partners adherence to international arms control agreements than on pushing political, economic, or social reform.»¹³.

É importante salientar que alguns decisores políticos europeus reconhecem que os interesses estratégicos da União não têm sido favorecidos por uma política de apoio incondicional a estes Estados. Estes decisores verificaram que os regimes autoritários não só são causadores da instabilidade regional, bem como são responsáveis pela sua própria instabilidade interna, provocada pelo favorecimento económico das elites que os sustentam e apoiam politicamente. Esta visão da situação no Mediterrâneo fez com que a opinião de que os movimentos islâmicos não são obrigatoriamente criados por sentimentos antidemocráticos ou antiocidentais, mas

¹² BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. (2003) 34:183.

¹³ YOUNGS, Richard – Approaches to Security in the Mediterranean. *Middle East Journal*. 57:3 (2003) 414-431. **417**

sim fomentados pela falta de capacidade daqueles que são marginalizados pelos seus regimes de se exprimirem de forma moderada, fosse sendo cultivada na União Europeia¹⁴. Eis então o círculo vicioso que afecta todas as sociedades vítimas de regimes autoritários – extremismo gera repressão, repressão que por sua vez gera mais extremismo. Assim, a União espera promover os valores democráticos na região sem interferir directamente nos regimes incumbentes, ou seja, promover a longo-prazo sem prejudicar a estabilidade a curto-prazo.

Com o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – substituída pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009 – como parte da PESC, a União Europeia está a iniciar o caminho para se tornar num actor importante no panorama internacional em matéria de segurança. Na teoria, a PESD deveria providenciar a União com uma capacidade operacional militar que, em conjunto com os instrumentos económicos e diplomáticos, lhe permita ter um papel fundamental na prevenção de conflitos e gestão de crises. Porém, quando alguns Estados árabes demonstraram inimizade face à PESD, os políticos europeus «went out of their way to assure Mediterranean partners that the notion of offensive EU capability would have no role to play in Europe's Mediterranean policy. The EU insisted, for example, that the putative ESDP [PESD] was not conceived as a means of facilitating the political activation of the Eurofor [European Rapid Operational Force] and Euromarfor [European Maritime Force] force»¹⁵.

Algumas das propostas europeias para a criação de *confidence building measures* (CBM) foram sucessivamente rejeitadas pelos parceiros mediterrânicos – assim como a tentativa de encorajar uma versão mediterrânica da UN Register of Conventional Arms, ou a organização de operações conjuntas de manutenção da paz – mas não podemos afirmar que nada foi feito: (i) seminários internacionais destinados à formação de diplomatas; (ii) a criação da Euro-Mediterranean Study Commission (Euromesco); (iii) celebração de acordos bilaterais; (iv) trocas de informações; (v) e

¹⁴ YOUNGS, Richard – Approaches to Security in the Mediterranean. *Middle East Journal*. 57:3 (2003) 414-431. **421**

¹⁵ YOUNGS, Richard – Approaches to Security in the Mediterranean. *Middle East Journal*. 57:3 (2003) 414-431. **418**

cooperação em questões de protecção civil. Apesar de existirem, estas medidas não tocam nos pontos fulcrais de uma política de segurança – cooperação militar e gestão de crises – pelo que é seguro afirmar que a PEM, relativamente à segurança da União, não veio acrescentar mudanças estruturais.

Existem vários motivos pelos quais o pilar da segurança da PEM não evoluiu além das condições referidas anteriormente, um dos quais é o ambiente de conflito permanente no Médio Oriente. Não podemos esperar que os membros da PEM tenham uma política de segurança comum no Mediterrâneo, que vá para além das boas intenções, enquanto: (i) parte destes membros se encontrar envolvida neste conflito, e (ii) a outra parte condenar a União pela sua postura defensiva e a sua atitude passiva. Outro motivo apontado para o malogro da política de segurança é a falta de confiança que existe entre os parceiros e a UE, pois os primeiros consideram que a segunda os encara como uma ameaça à segurança em vez de os considerar semelhantes na procura da estabilidade e segurança para a região. Na opinião destes, a União atribui mais importância aos campos da política e da segurança, enquanto eles atribuem maior importância à componente económica e financeira.

Como podemos depreender das páginas anteriores, a segurança energética europeia depende das dinâmicas regionais das suas fronteiras a norte e a sul, bem como das dimensões de segurança compreendidas pelos seus vizinhos e parceiros. Ambos os factores afectam a segurança energética europeia, uma vez que por estes Estados passam os vários gasodutos e oleodutos que ligam as instalações de produção às centrais de distribuição. Ora, se um país atravessado por estas vias estiver, por exemplo, num ambiente de guerra civil, a segurança da exploração e distribuição energética nesse país ficará altamente comprometida – por falta de segurança e por falta de investimentos necessários à modernização de instalações e procedimentos de segurança – e, por efeito dominó, isso irá comprometer o fornecimento energético à União.

DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Face ao exposto, a pergunta de investigação que irá servir de guia para o estudo do tema desta dissertação é a seguinte: tendo em consideração a evolução do cenário energético europeu nos últimos anos, será viável e possível a utilização da

região do Mediterrâneo Sul como resposta aos principais problemas energéticos da União Europeia?

Para responder a esta questão serão considerados três eixos problemáticos: (i) a descrição e a evolução do cenário energético europeu entre Novembro de 1995 e Novembro de 2014, situando por isso os limites cronológicos desta dissertação entre a data da celebração do primeiro acordo de cooperação entre a União e os países da sua periferia mediterrânica – a Parceria Euro-Mediterrânica – e a tomada de posse da Comissão Europeia liderada por Jean-Claude Juncker, que marca o início de um novo ciclo político na União Europeia; (ii) a estrutura do sistema energético europeu e os principais problemas energéticos da UE, através da identificação dos atores energéticos europeus e políticas comunitárias existentes para a questão energética; e por fim (iii) a exposição do Mediterrâneo Sul como actor energético regional, isto é, que actores energéticos contém, que tipos de fornecimento providencia à União, quais as suas potencialidades energéticas e de que forma podem ser exploradas, e que limitações geopolíticas condicionam ou podem vir a condicionar a segurança europeia. No decorrer da dissertação, a questão das relações externas entre países mediterrânicos será abordada de uma forma contextual, sendo considerada como complementar à compreensão do objecto de investigação definido.

Importa no entanto ressaltar que para esta dissertação foi considerado que os limites geopolíticos do mar Mediterrâneo podem ser alargados de forma a incluírem Estados que têm uma grande importância em situações geopolíticas localizadas na periferia do *Mare Nostrum*, como é o caso do Irão e da República do Iraque, ambos fundamentais para perceber os comportamentos diplomáticos de países mediterrânicos como a República Síria Árabe, a República Libanesa, o Reino Hachemita da Jordânia e o Estado de Israel. Podemos igualmente incorporar neste conjunto geopolítico o Reino da Arábia Saudita, cuja fronteira mais ocidental situa-se a uns escassos 200 quilómetros do mar Mediterrâneo e a outros 250 quilómetros do Canal do Suez. Não só por questões de proximidade e influência diplomática devem estes e outros países serem associados ao conjunto geopolítico em análise nesta dissertação, mas também por questões culturais e energéticas.

JUSTIFICAÇÃO METODOLÓGICA

Através do desenvolvimento uma investigação descritiva e explicativa, esta dissertação pretende: (i) compreender o quadro geral do sistema energético europeu, e de que forma este sistema regional se enquadra no sistema energético mundial; (ii) determinar a importância da região sul do mar Mediterrâneo para a segurança energética da União Europeia, avaliando as suas capacidades políticas e económicas; e (iii) aferir se esta região detém as capacidades necessárias para constituir uma alternativa exequível aos actuais fornecedores energéticos da Europa – face às recentes dúvidas e críticas que têm sido apontadas às relações da UE com estes países – respondendo às necessidades dos Estados-Membros de diversificação de fontes de abastecimento energético. Para alcançar estes objectivos, e procurar a resposta à pergunta de investigação apresentada, a minha investigação tem como bases a documentação institucional da UE relevante para as áreas da cooperação externa, da energia, e da segurança, e para o todo o processo de tomada de decisões europeu; estatísticas energéticas anuais; bibliografia relevante nas áreas de relações internacionais, segurança, e segurança energética; e ainda através de artigos de opinião de diversos autores ligados a uma das áreas anteriormente referidas.

As variáveis que serão abordadas com a problematização do tema em análise serão: o sistema energético europeu, nomeadamente os atores que o compõem; o fornecimento energético à União Europeia; o mercado interno da Energia; as características políticas e económicas do Mediterrâneo Sul; as suas fontes energéticas; e os principais focos de insegurança da região. Estas variáveis serão analisadas e acompanhadas ao longo da dissertação pela evolução das relações geopolíticas entre a UE e os países do Mediterrâneo; a política energética europeia; e os fluxos energéticos entre a União e os seus parceiros mediterrânicos. O sistema energético europeu, e o mercado interno de energia, são alimentados pelos seus fornecedores (na sua maioria externos às fronteiras da UE). Entre os fornecedores da União encontram-se os países do Mediterrâneo, que possuem fontes de energia abundante mas que estão inseridos numa zona geográfica historicamente propícia a rivalidades e conflitos, o que não só põe em causa a estabilidade regional como o desenvolvimento das economias mediterrânicas.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação será dividida em três partes relacionadas entre si. Na primeira – *Tratados, Instituições, Políticas e Conceitos* – será feita uma exposição sobre os principais conceitos a trabalhar nesta investigação, como o sistema energético europeu e a segurança energética, tendo em atenção a bibliografia mais relevante da área, bem como documentos e discursos oficiais por parte de representantes da União Europeia. De seguida, procurarei enquadrar o conceito de segurança energética adoptado para esta investigação no quadro da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. Serão, igualmente, identificados os actores do sistema energético europeu, assim como serão feitos alguns contributos conceptuais relativos à UE enquanto actor no panorama energético – nomeadamente a descrição da arquitectura institucional da EU e articulação entre os Estados-Membros e as instituições que a compõem.

Na segunda parte – *De Todos Um: o Sistema Energético da União Europeia* – incidirá sobre a descrição da política energética da União Europeia, que será iniciada com a descrição do mercado interno da energia. A exposição do sistema energético europeu incluirá a identificação dos principais problemas energéticos que afectam a União Europeia; tendo em consideração a dimensão da segurança energética europeia como um todo. Tendo em conta a importâncias das relações energéticas entre a União Europeia e a Federação Russa, será também analisado o futuro destas mesmas relações para os próximos 45 anos.

Na terceira e última parte – *Energia Nostrum: As Relações Políticas e Energéticas Euro-Med* – será feita uma pesquisa semelhante à realizada na fase anterior, porém esta será direccionada para a área do Mediterrâneo. Através da análise do quadro energético da região do Mediterrâneo Sul, será feito um levantamento dos principais problemas com que a cooperação euro-mediterrânea se deparou nos últimos anos, e identificarei os principais *hotspots* geopolíticos e energéticos na região que constituem uma ameaça à estabilidade da região e por consequência uma ameaça ao abastecimento energético da União Europeia.

Com esta dissertação eu pretendo demonstrar que a segurança energética europeia não é possível de ser alcançada unicamente através da diversificação de

fornecedores e rotas de abastecimento, mas que também é necessário atribuir-lhe uma dimensão de segurança regional, e que para tal é necessário ter em conta os diferentes comportamentos geopolíticos que afectam a União directamente, bem como os que a afectam indirectamente – aqueles que afectam directamente os seus parceiros e fornecedores individualmente, e a região em que estes estão inseridos como um todo. Pretendo igualmente demonstrar que o Mediterrâneo detém os recursos necessários para complementar as linhas de abastecimento energético europeu, analisando a capacidade de desenvolvimento das energias alternativas nesta região capazes de responderem aos elevados consumos energéticos da União Europeia.

TRATADOS, INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS E CONCEITOS

O dia-a-dia das sociedades modernas alterar-se-ia significativamente se a energia que alimenta as nossas casas, empresas e transportes ficasse indisponível ou demasiado cara. Um bom exemplo disto foi a crise despoletada pelos países membros da OPEP em 1973, quando as sociedades modernas viram a inflação a subir acentuadamente e a dar início a uma grave recessão económica. Não é por isso surpreendente que a segurança energética tenha, desde então, estado presente na política energética quer dos Estados-Membros quer das instituições que compõem o sistema político do projecto de construção europeia, levantando a questão da divisão de competências entre os diferentes atores que participam no processo. Aqui encontramos duas correntes: a primeira é a favor de atribuir o trabalho de formular a política energética da UE às instituições que a compõem, enquanto a segunda defende que deveriam ser os Estados-Membros a desenvolver individualmente a sua política energética. Aqui, a principal questão é perceber se as providências tomadas ao nível do mercado interno de energia (MIE) – que analisaremos no capítulo seguinte – são suficientes para garantir a segurança energética da União, ou se será necessário o envolvimento da Comissão Europeia ao nível externo.

DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS

Sistema político da UE caracteriza-se por uma divisão de competências entre as instituições que o compõem, que tem vindo a evoluir ao longo do processo de integração europeia, e que é visível nas mais diversas áreas políticas, seja ao nível da arquitectura institucional seja em questões concretas, como a política energética. Uma peça fundamental para a compreensão do funcionamento da distribuição de competências em matérias de energia é o artigo 308¹⁶ do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, uma vez que tem sido invocado por diversas vezes no campo energético. A razão pela qual este artigo é tão utilizado no âmbito do tema desta dissertação é «due to the fact that ‘the Community already possessed an energy policy

¹⁶ «Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas.» EUROPEIA, União. Versões Compiladas do Tratado da União Europeia e do Tratado que Institui a Comunidade Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. 45:C325 (2002) 153.

with relation to coal and nuclear; and other sources of energy such as oil, gas and electricity were said to be covered by the general provisions of the EC Treaty, such as the internal market, competition, commercial policy, development cooperation, environmental policy, and the trans-European networks'»¹⁷.

A legislação secundária (directivas e regulamentos) desempenha um papel fundamental em aumentar as capacidades das instituições europeias no sector energético. Quanto mais densa esta for, mais limitadas ficam as competências dos Estados-Membros, uma vez que estes estão vinculados pelos vários tratados europeus ao cumprimento de todas as directivas e regulamentos emanados pela esfera comunitária. Com o tempo, foi ficando perceptível que as políticas internas da Comunidade dependiam da capacidade desta de negociar com outros actores internacionais. Estas capacidades e poderes de negociação são atribuídos à Comissão pelos tratados europeus ou pelos actos de legislação secundária. Quando uma competência é estabelecida, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) deve deliberar se esta deverá ser partilhada entre as instituições e os Estados-Membros, ou se deverá de ser da exclusiva responsabilidade das instituições europeias.

Para que não haja sobreposições no processo de tomada de decisões, é necessária esta divisão de competências. Ao longo da história da União Europeia, as divisões de competências foram sendo reflectidas nos diversos tratados europeus. Em seguida, analisaremos essa evolução a partir do Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa.

De Maastricht A Lisboa (1993 – 2009)

Redigido em Dezembro de 1991, tendo entrado em vigor a 1 de Novembro de 1993, o Tratado da União Europeia (TUE) – também conhecido por Tratado de Maastricht – foi elaborado com o objectivo de reformar as instituições e processos de tomada de decisão da Comunidade Europeia, de formular a união económica e monetária, e aumentar o processo de integração europeia. Este processo de integração consistiu no agrupamento da Comunidade Económica Europeia (CEE) com a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), e com a Comunidade Europeia de

¹⁷ HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482 **465**

Energia Atómica (CEEa), dando origem à União Europeia. Porém, apesar do nome, esta junção entre integração supranacional e cooperação intergovernamental, acordada pelos Estados-Membros, ficava aquém de ser uma união no sentido político do termo – uma entidade política e económica com uma estrutura uniforme e coerente. Estruturalmente, é possível comparar a União pré-Tratado de Lisboa a um templo greco-romano assente em três pilares: o primeiro pilar, de carácter supranacional, era formado pelas três comunidades europeias originais, CEE/CECA/CEEa; enquanto o segundo e o terceiro, ambos de cariz intergovernamental, correspondiam às áreas da Política Externa e de Segurança Comum e de Justiça e Assuntos Internos (JAI).

Cientes de que Maastricht era apenas o primeiro passo do projecto europeu, os Estados-Membros reuniram-se para uma conferência intergovernamental (CIG) em Março de 1996, com os objectivos de aproximar a UE dos seus cidadãos, preparar o próximo alargamento da União (tendo o número de Estados-Membros aumentado para quinze em 1995), e rever as capacidades do segundo pilar, após a resposta ineficaz por parte da política externa da União à desintegração da Jugoslávia. Na sequência desta CIG, foi assinado a 2 de Outubro de 1997 o Tratado de Amesterdão que trouxe diversas alterações à União: (i) foi estabelecida a uma nova área para a liberdade, segurança, e justiça aos objectivos da UE; (ii) o terceiro pilar (JAI) foi alterado e parte do seu conteúdo foi transferido para o primeiro pilar num processo conhecido por comunitarização (a mudança de actividade política dos pilares intergovernamentais para o pilar comunitário); (iii) a introdução de mecanismos de “cooperação reforçada”, que previam que a estrutura da União fosse utilizada para o aumento da cooperação entre Estados-Membros, sendo que estes só poderiam ser utilizados se neles participassem a maioria dos membros e estivessem abertos a todos aqueles que desejassem participar; (iv) o Conselho Europeu passou a estar envolvido nas decisões da PESC, tendo sido criado o cargo de Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, as Missões Petersberg— missões humanitárias, de resgate, manutenção de paz, gestão de crises – foram incorporadas no conceito de segurança da União, e foi permitido o conceito de “abstenção construtiva” para que a abstenção de alguns Estados-Membros não bloqueasse as iniciativas. Apesar destas alterações, Amesterdão falhou num dos seus

objectivos principais: preparar a União para enfrentar os desafios do alargamento. O Conselho Europeu de Junho de 1999 convocou uma CIG para Fevereiro de 2000 onde seriam discutidos, os chamados *Amsterdam Leftovers* – como o tamanho e composição da Comissão Europeia, o peso dos votos no Conselho, e a possível extensão do sistema de maioria qualificativa ao Conselho. Após debatidas e acordadas estas questões, o Tratado de Nice foi subscrito a 26 de Fevereiro de 2001.

A assinatura do Tratado de Nice despertou uma questão entre os líderes europeus: “que futuro para a Europa?” Este tema já havia sido abordado na conferência intergovernamental de 2000, onde o debate girou em torno de quatro questões: (i) como estabelecer e monitorizar uma maior delimitação de poderes entre a UE e os seus Estados-Membros; (ii) a Carta dos Direitos Fundamentais – o primeiro documento formal da União que compilava todos os direitos (políticos, económicos, sociais, e civis) dos cidadãos da UE – deliberada no Conselho Europeu de Nice (2000); (iii) a simplificação dos tratados de forma a serem compreendidos por todos; (iv) e o papel dos parlamentos nacionais na estrutura europeia. Quando este debate foi lançado pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2001 já não eram apenas quatro os temas em análise, sendo a Declaração de Laeken constituída por mais de cinquenta questões. Como consequência desta declaração, foi convocada uma Convenção Sobre o Futuro da Europa que iniciou os seus trabalhos em Fevereiro de 2002. Esta Convenção contou com a presença de representantes dos governos dos Estados-Membros, deputados dos parlamentos nacionais, deputados do Parlamento Europeu, representantes da Comissão, e dos treze países candidatos, tendo os trabalhos sido dirigidos por um *Presidium* liderado por Valéry Giscard d’Estaing. Os resultados foram apresentados ao Conselho Europeu em Junho de 2003, tendo este convocado uma CIG para Setembro do mesmo ano, apesar de nenhum Estado membro aprovar o documento final sem serem feitas várias alterações.

Após o fim dos trabalhos da CIG, o Conselho Europeu aprovou o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional, ou TC) em Junho de 2004, sendo o texto do mesmo constituído por cerca de 90% do que havia sido acordado durante a Convenção de 2002, apesar das oitenta alterações impostas pela CIG. A versão final do TC foi assinada a 29 de Outubro de 2004 em Roma. O novo TC

trouxe um conjunto de novas medidas e conceitos à política europeia: (i) abolia a Comunidade Europeia e o sistema de pilares, atribuía à União a personalidade jurídica da CE e conferia aos Estados-Membros o direito de saírem da UE; (ii) simplificava e uniformizava a forma como eram estabelecidas as regras através do processo legislativo ordinário (PLO) envolvendo a co-decisão do Conselho e do Parlamento; (iii) atribuía um novo foco aos valores e direitos europeus; (iv) adjudicava novos poderes ao PE e aos parlamentos nacionais; (v) aumentava a utilização da votação por maioria qualificativa – que começou a ser uma dupla maioria, isto é, para que fosse alcançada deveria consistir em 55% dos Estados-Membros e representar 65% da população da UE – apesar de a votação por unanimidade ainda ser obrigatória num conjunto de políticas consideradas sensíveis ou constitucionais (como revisões aos Tratados, alargamento, ou harmonização fiscal); (vi) reformava as instituições, atribuindo um presidente ao Conselho Europeu, limitando a dimensão do Parlamento e da Comissão, e estabelecendo o novo cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (cargo que juntava a pasta de Vice-Presidente da Comissão Europeia e de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, apoiado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)). Finalmente, no que concerne à política energética da UE, pela primeira vez na história dos tratados europeus, «this document introduced a legal basis for the activities of the EU within the energy sector (...) In the context of the establishment and functioning of the internal market and with regard for the need to preserve and improve the environment, Union policy on energy shall aim to: (a) ensure the functioning of the energy market; (b) ensure security of energy supply in the Union, and (c) promote energy efficiency and energy saving and the development of new and renewable forms of energy»¹⁸.

Apesar de ter sido aprovado pelo Conselho da Europeu, o Tratado Constitucional teria que ser ratificado por todos os Estados-Membros para entrar em vigor. O primeiro a fazê-lo foi o parlamento da República da Lituânia em Novembro de 2004. As ratificações foram-se sucedendo até que, em Maio de 2005, um referendo popular na República Francesa chumbou o TC, assim como o referendo do Reino dos Países Baixos. Como consequência destes chumbos, os governos do Reino Unido, da

¹⁸ HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **468**

República da Irlanda, e do Reino da Dinamarca adiaram os seus respectivos referendos. Era claro que o TC era apenas um elemento de um problema maior: a rejeição popular do tratado foi uma forma da população exprimir insatisfação para com as políticas internas dos seus governos e, essencialmente, a sua alienação para com a União. Apesar das ratificações terem continuado após estas duas rejeições, o projecto do Tratado Constitucional estava efectivamente morto, deixando a União numa crise constitucional.

Após um período de reflexão, surgiram novas ideias que ressuscitaram o projecto da Convenção Europeia de 2002, vindas principalmente do governo da República Federal da Alemanha que assumiria a presidência do Conselho no primeiro semestre de 2007. A Chanceler Angela Merkel acreditava que o projecto constitucional europeu era vital para sobrevivência da UE, acreditando que os problemas do projecto estavam relacionados com os Estados-Membros e que estes deveriam ser discutidos de forma confidencial. Em Outubro de 2006, Merkel anunciou que a presidência alemã teria como prioridade a definição de um plano de acção até Junho de 2007. Após meses de negociações, o Conselho Europeu convocou a 21 de Junho uma conferência intergovernamental a ser realizada no mês seguinte. Já com Portugal na presidência do Conselho, a CIG iniciou os seus trabalhos a 23 de Julho em Viana do Castelo, contando com a presença dos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-Membros, apoiados pelos eurodeputados. Numa reunião informal em Lisboa do Conselho Europeu, entre 18 e 19 de Outubro, as negociações terminaram e um texto substituto do Tratado Constitucional foi assinado na capital de Portugal no dia 13 de Dezembro de 2007.

O Tratado de Lisboa, em vigor desde 1 de Dezembro de 2009, modificou o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia (TCE) e o Tratado da União, sendo o TCE renomeado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). As modificações resultaram num tratado que enuncia de forma clara e sucinta o propósito e a estrutura da União Europeia em termos de metas, objectivos, princípios e instituições, contendo ainda novos procedimentos para a promoção da cooperação intergovernamental e para a acção externa da UE. Juntos, os dois tratados (TFUE e TUE) contribuíram para uma União mais simples e eficiente.

Em primeiro lugar, a Comunidade desapareceu e a União tornou-se na única estrutura de integração, tendo a última herdado todos os poderes (personalidade jurídica, instituições, e políticas) da primeira. À excepção da PESC, todas as decisões da União são tomadas de acordo com o método de co-decisão – que implica que uma iniciativa legislativa da Comissão tem que ser acordada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, e que esta tem que ser validada pelo Tribunal de Justiça Europeu. Em segundo lugar, o novo documento deixa claro que o poder que a União tem é proveniente dos seus Estados-Membros e é consagrado pelos seus tratados, negando assim qualquer acusação de que a UE se transformaria num superestado. Os Estados-Membros têm direito de acção, consulta, reconhecimento, apoio e o recém-atribuído direito de secessão da União. Em terceiro lugar, as políticas europeias para a energia, turismo e protecção civil tornaram-se mais claras, enquanto as políticas espaciais, humanitárias, desportivas, e administrativas foram incluídas pela primeira vez num tratado. Em quarto lugar, no que diz respeito aos processos de tomada de decisões, o Tratado de Lisboa estabeleceu o PLO que torna o Parlamento Europeu um parceiro co-legislador igual ao Conselho, sendo que o PE tem o direito de suspender o processo (enquanto procura uma solução conjunta com o Conselho) e rever o texto proposto até três vezes – como padrão para a aprovação de legislação. As votações do Conselho passaram a ser feitas recorrendo à fórmula da maioria qualificada, e a partir de 2014 a mesma maioria teria que compreender 55% dos Estados-Membros e 65% da população da UE (dupla maioria). Porém, o sistema de votação por unanimidade continua a ser aplicado a temas relacionados com a harmonização fiscal, a PESC, a criminalidade, e a segurança social. Por último, o tratado de Lisboa introduziu várias alterações para as instituições europeias: (i) o Parlamento viu os seus poderes serem aumentados – assim como o número de deputados, 751 actualmente – sobre o orçamento da União e alterações aos tratados, tendo agora também poder de veto sobre a nomeação do presidente da Comissão; (ii) o Conselho Europeu foi formalizado como uma instituição europeia, tendo novos poderes sobre assuntos externos e estratégia geral da UE; (iii) a Comissão ganhou poderes na área para a liberdade, segurança, e justiça e sobre a PESC; (iv) o cargo de Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança passa a ser responsável pela vice-presidência da Comissão assim como pela presidência do

Concelho dos Negócios Estrangeiros, apoiado pelos SEEA. «The Lisbon Treaty introduced a specific legal basis for the field of energy with the creation of Article 194. In a spirit of solidarity between Member States, this policy aimed to establish and ensure the functioning of the EU's energy market its security of supply; to promote energy efficiency and saving, to develop renewable energy infrastructure and interconnect existing energy networks»¹⁹.

Esta evolução histórica da União demonstra o desenvolvimento do processo da integração europeia, isto é, o caminho em direcção a uma crescente comunitarização das políticas europeias. A política energética da União Europeia – em análise mais detalhada no capítulo seguinte –, que inicialmente podia ser atribuída ao primeiro pilar comunitário, foi um espelho deste processo de comunitarização. Importa salvaguardar que apesar deste processo, os Estados-Membros continuam a dispor de alguma liberdade – limitada – de acção nas questões energéticas.

A Case-Law Evolution

Outrora, os Estados-Membros eram considerados as melhores autoridades para garantir a sua própria segurança energética, e para esse fim era-lhes permitido que adoptassem iniciativas que podiam distorcer o comércio livre. Após a criação das primeiras bases do mercado interno da energia (1996), as competências dos Estados-Membros começaram a ser enfraquecidas, passando a necessidade de garantir a segurança energética a ser uma preocupação para as instituições europeias, aos olhos do TJUE. Assim, para a compreensão da dinâmica interinstitucional no sistema político da UE, importa analisar alguns exemplos de disputas jurídicas entre os Estados-membros e as instituições comunitárias, no que à interpretação de competências diz respeito.

Uma análise ao caso *PreussenElektra*²⁰ de 2001 mostra que as directivas adoptadas no primeiro pacote energético²¹ eram, à data, as melhores garantias da

¹⁹ KANELAKIS, M.; MARTINOPOULOS, G.; ZACHARIADIS, T. – European energy policy: A review. *Energy Policy*. Volume 62 (2013) 1020-1030. **1021**

²⁰ Acórdão do Tribunal de 13 de Março de 2001. *PreussenElektra AG contra Schleswig AG*, com intervenção de: *Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holstein*. Pedido de decisão prejudicial: *Landgericht Kiel - Alemanha*. Electricidade - Fontes de energia renováveis - Regulamentação nacional que impõe às empresas de fornecimento de electricidade a obrigação de adquirir electricidade a preços mínimos e que reparte os respectivos encargos entre estas empresas e as empresas de

segurança energética europeia, uma vez que o recurso a medidas unicamente nacionais não era suficiente para o fazer. Na análise ao caso ERTA, Sanam S. Haghighi refere que «This case (...) acknowledges that implied external power exists when internal rules were already adopted in that particular field, which further suggests that, first, a power to adopt internal rules existed and, second, it has been exercised»²². O principal motivo para limitar a acção externa dos Estados-Membros, quando já existe este precedente, prende-se com o receio de que estas acções possam afectar negativamente a aplicação das novas normas internas.

Mais tarde, o TJUE decidiu que sempre que a lei comunitária criasse poderes internos para as instituições da comunidade com propósito destas concluírem um determinado objectivo, estas instituições disponham da autoridade necessária para conduzir negociações internacionais para alcançar esse objectivo interno. «Whenever Community law has conferred on the institutions internal powers for the purposes of attaining specific objectives, the international competence of the Community implicitly flows, according to the Commission, from those provisions. It is enough that the Community's participation in the international agreement is necessary for the attainment of one of objectives of the Community»²³. Nos casos *Open Skies*²⁴, o TJUE foi chamado para determinar a divisão de competências e para determinar se existia a necessidade das instituições europeias deterem a exclusividade de entrar em negociações com uma entidade internacional onde já existiam algumas políticas internas nesse sector. Nestes casos, o Advogado-Geral Antonio Tizzano não aceitava

exploração das redes a montante - Auxílio de Estado - Compatibilidade com a livre circulação de mercadorias. Processo C-379/98.

²¹ Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade; e Directiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural.

²² HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **474**

²³ Opinion of the Court of 15 November 1994. - Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty. - Opinion 1/94. I 5413.

²⁴ Case 467/98, *Commission v Denmark*, judgment of 5 November 2002; Case 468/98, *Commission v Sweden*, judgment of 5 November 2002; Case 469/98, *Commission v Finland*, judgment of 5 November 2002; Case 471/98, *Commission v Belgium*, judgment of 5 November 2002; Case 472/98, *Commission v Luxembourg*, judgment of 5 November 2002; Case 475/98, *Commission v Austria*, judgment of 5 November 2002; Case 476/98, *Commission v Germany*, judgment of 5 November 2002; Case 466/98, *Commission v Great Britain and Northern Ireland*, judgment of 5 November 2002.

que as instituições europeias realizassem estas tarefas sozinhas, alegando que o Tribunal de Justiça da União Europeia «cannot carry out this assessment because ‘it cannot substitute its own discretionary assessment for that which the competent legislative institutions did or did not carry out’. No assessment can be done, he stated, unless through the establishment of competent institutions with clear procedures»²⁵.

Assim, com o exemplo destes dois casos ficam presentes duas ideias fundamentais para o processo de tomada de decisões em áreas políticas comunitarizadas: quando existe um precedente comunitário interno, as instituições europeias por ele responsáveis deveriam assumir a sua vertente externa; e em caso de dúvida sobre a legitimidade deste processo, o TJUE seria encarregue de deliberar as respectivas responsabilidades.

O envolvimento das instituições comunitárias na segurança energética da União Europeia – baseado no princípio de que após a criação do MIE uma ameaça à segurança energética de um Estado-Membro é uma ameaça a todos os Estados-Membros – indicia que a segurança não é uma questão para ser abordada doravante numa óptica de país-a-país mas sim numa óptica comunitária. À parte da teoria da necessidade, AG Tizzano também refere que em matérias que sejam abrangidas por regras comuns, os Estados-Membros não podem celebrar quaisquer acordos bilaterais, mesmo que estes estejam em conformidade com as regras europeias comuns, uma vez que qualquer acordo celebrado à margem das estruturas europeias seria incompatível com a unidade do mercado comum. O TJUE deliberou que «external competence is created based on the ‘effect’ doctrine when the international commitment falls within the area covered by the internal measure The Court explained that the limited character of the provisions of the internal measures preclude inferring from them that there is an ‘inextricable link’ between the internal and external competence of the Community. This suggests that the more internal regulations on energy are expanded, the more this ‘inextricable link’ becomes relevant»²⁶. Isto é, quando mais bases

²⁵ Cit in HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **475**

²⁶ HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **476**.

internas e comunitárias a política energética tiver, mais facilmente estas são passíveis de aplicar no cenário internacional.

A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

A Comissão Europeia

A Comissão Europeia (CE) é composta por um braço executivo – o Colégio de Comissários e os seus gabinetes – e um braço administrativo – os diversos departamentos e serviços, e tem um vasto leque de funções dentro do sistema da União: cabe-lhe a iniciação de políticas; a monitorização da implementação das políticas europeias; a gestão dos programas europeus; e um papel importante nas relações externas da UE. A Comissão redige a legislação que posteriormente é remetida para os poderes legislativos da União – Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu – assumindo assim um papel chave na definição da agenda em grande parte das áreas políticas, com excepção da PESC. Cabe igualmente à Comissão ser o representante máximo da UE em matérias de cooperação e negociações comerciais com órgãos internacionais.

Apesar desta função, outros actores políticos europeus, como o Parlamento, o Conselho Europeu, políticos nacionais, e até grupos de interesses, podem apresentar propostas de legislação ou implementação de novas políticas comunitárias; caberá seguidamente à Comissão a decisão de quais serão desenvolvidas. Leis adoptadas pelo Conselho e pelo PE podem tomar a forma de orientações políticas e não necessariamente de instruções precisas, e é da responsabilidade da Comissão trabalhar em conjunto com os Estados-Membros e completar essas mesmas leis de forma mais detalhadas, que depois assumem a forma de directivas ou regulamentos da Comissão. A este processo é atribuído o nome de legislação delegada. A Comissão serve assim de mediador entre os Estados-Membros, o Parlamento, e o Conselho, garantindo que ao propor uma nova política ou legislação esta reúne o acordo entre os órgãos legislativos. Após uma decisão ter sido tomada no interior da Comissão, os responsáveis pela redacção da proposta podem participar em reuniões relevantes – dos comités e do plenário do PE, do Conselho, do Comité dos Representantes Permanentes (Coreper), e às reuniões ministeriais do Conselho – de forma a

defenderem a posição da Comissão e se necessário mediar os debates entre os diferentes actores políticos.

O Colégio de Comissários era, até Novembro de 2013, constituído por 27 Comissários, incluindo o Presidente da Comissão Europeia (PCE). Todas as decisões para as quais não tenham existido acordos nos níveis inferiores da Comissão são levadas a esta instância; caso não haja consenso entre os Comissários, decorre uma votação na qual o peso do voto é igual para cada membro do Colégio, inclusive o PCE, e é necessária uma maioria absoluta para que se alcance uma decisão final sobre o tema em debate. Este cenário não é frequente, sendo que a maioria dos assuntos é lidada directamente entre o Comissário responsável e o Presidente, «thus one asks whether "presidentialization" is taking place, meaning that the President changes from being a *primus inter pares* ("first among equals") to becoming a *primus super pares* ("first above equals")»²⁷.

Cada Comissário tem uma área política pela qual é responsável, e dentro dessa área política podem existir vários departamentos, conhecidos como Direcções-Gerais (DG), organizadas sectorialmente ou funcionalmente. Os comissários são nomeados pelos respectivos governos nacionais, que acordam igualmente sobre quem será o candidato a ocupar o cargo de Presidente da Comissão. O Presidente tem o poder de poder influenciar as escolhas dos governos nacionais, e é através dele que os futuros Comissários são alocados às suas pastas, podendo estes alternar – por vontade do PCE – entre as diversas pastas disponíveis durante o mandato da Comissão. No que diz respeito ao Parlamento Europeu, este i) tem a última palavra na aprovação do Presidente da Comissão, ii) pode dissolver a Comissão através de um voto de “não confiança”; e (iii) viu o mandato dos Comissários aumentado para cinco anos, de forma a coincidir com o mandato do Parlamento.

A composição e estrutura do Colégio de Comissários não só permite que a liderança política da Comissão tenha sempre uma diversidade nacional, como também garante que os Comissários sejam, maioritariamente, da mesma família política do que os seus governos nacionais à data da escolha do novo colégio. Nos últimos anos, temos

²⁷ EGEBERG, Morten – The European Commission. In "European Union Politics". Italy: Oxford University Press, 2013.

assistido a uma elitização da CE, pois os nomeados possuem um extenso currículo político e são figuras proeminentes no seu país de origem – algo que atribui à Comissão capital político.

De forma a auxiliar a Comissão na preparação inicial de uma nova legislatura, foram criados cerca de 1200 comités especializados compostos por agentes nacionais e outros peritos. A Comissão incentiva a que organizações europeias que vão ser afectadas pelas novas propostas participem nestes comités, contribuindo assim para o aumento do apoio político e da legitimidade dessas propostas. Quando os trabalhos destes comités terminam, as políticas são conduzidas para a Comissão que após a sua aprovação as reencaminha para os órgãos legislativos da União (Conselho e Parlamento). De forma a monitorizar os trabalhos legislativos da Comissão, o Conselho criou mais de duas centenas de *comitology committees* compostos por antigos membros dos governos dos Estados-Membros, apesar dos mesmos serem convocados, conduzidos, e geridos pela Comissão. Alguns destes comités apenas têm o poder de aconselhar sobre os temas em debate, mas alguns tem a competência para anular a decisão da Comissão. No que diz respeito à implementação de políticas europeias nos Estados-Membros, a Comissão depende dos governos nacionais, visto não possuir agências a nível nacional. Apesar de existir o risco de variação na aplicação das directivas da Comissão, existem indícios de que as autoridades reguladoras que trabalham em uníssono com os governos nacionais se tornam parceiras da Comissão, não só na aplicação das políticas mas também no processo de as construir. Quando este fenómeno acontece em vários países e em temas iguais, assistimos à criação de uma rede transnacional de agências cujo centro nevrálgico é a Comissão Europeia.

O Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia é o coração institucional do processo de tomada de decisões na União. A sua função legislativa é avaliar todas as propostas enviadas pela Comissão, que apenas poderão transformar-se em legislação europeia após a aprovação deste órgão. O Conselho é constituído por várias formações organizadas consoante a sua área de especialização, compostas pelos ministros dos Estados-Membros detentores das pastas correspondentes ao sector político de cada formação.

Os trabalhos do Conselho da UE envolvem vários grupos e agentes nacionais. O mais importante destes grupos é o COREPER, responsável pela preparação das reuniões das várias formações do Conselho e composto pelos representantes permanentes de cada Estado-membro, auxiliados por especialistas nacionais. O trabalho do dia-a-dia do Conselho decorre nos chamados *working-groups*, onde os agentes especializados que os constituem têm a responsabilidade de examinar as propostas nas suas fases embrionárias e detectar aquelas que serão motivo de maior debate nos níveis de decisão superiores. O sistema de votação do Conselho é por maioria qualificada, segundo a qual cada Estado-membro tem um peso de voto calculado consoante a sua população, sendo que desde Novembro de 2014 a votação é realizada através do sistema de “dupla maioria”, já referido anteriormente. Uma cláusula adicional ao novo sistema requer pelo menos quatro Estados-Membros para formar um bloqueio minoritário, de forma a criar uma salvaguarda contra eventuais coligações por parte dos grandes Estados europeus que tenha como objectivo o bloqueio de legislação.

A presidência do Conselho é rotativa, sendo que cada uma tem a duração de seis meses. A presidência é responsável por planear, agendar, e chefiar as reuniões do Conselho, COREPER e dos *working-groups*. A grande vantagem deste sistema de rotação é que proporciona aos Estados-Membros mais pequenos a oportunidade de ter um papel tão relevante como os Estados-Membros maiores, agindo assim como um mecanismo de distribuição de poder. O planeamento para assumir o cargo da presidência começa a ser feito com dezoito meses de antecedência, e desde 2007, existe uma cooperação institucional entre os Estados-Membros que se preparam para assumir a presidência num espaço de dezoito meses. Esta cooperação, conhecida por “trio presidencial” tem como objectivo agilizar a agenda do Conselho e evitar quebras nos processos a decorrer. Os trabalhos deste trio são acompanhados pelo Conselho dos Assuntos Gerais (CAG).

O Conselho Europeu

Devido ao facto de ser composto pelos 28 chefes de Estado e de governo da União, o Conselho Europeu é a autoridade política máxima da União Europeia. O Tratado de Lisboa aumentou significativamente as capacidades de liderança do

Conselho Europeu, desde logo nomeando um presidente permanente que possui as credencias de chefe de Estado da União e é, por inerência, o seu representante em conferências internacionais. O presidente é eleito via maioria qualitativa por um período de dois anos e meio, renovável apenas uma vez. As reuniões deste órgão são conduzidas pelo seu Presidente, e contam com a presença do Presidente da Comissão Europeia e pelo Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Desde a Convenção Europeia de 2002 que é o objectivo da União clarificar a sua política externa, visto tratar-se da área na qual a UE ganha a maioria da sua a personalidade jurídica internacional. O título acordado para a mais alta figura da política externa europeia reflecte essa mesma importância – Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – algo que também salienta a importância da coerência entre a PESC e a PCSD (anteriormente denominada Política Europeia de Segurança e Defesa). De forma a evitar conflitos, o titular do cargo não é apenas um membro do Conselho da União Europeia, mas é também um Vice-Presidente da Comissão Europeia encarregue do orçamento comunitário para os negócios estrangeiros. Nomeado pelo Conselho Europeu após uma votação por maioria qualificada, e sujeito à aprovação do Parlamento Europeu à semelhança da restante Comissão, o Alto Representante detém a função durante cinco anos onde tem como responsabilidades: presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros; comparecer às reuniões do Conselho Europeu; funcionar com um Vice-Presidente da Comissão e gerir a Directoria-Geral dos Negócios Estrangeiros; e representar a União Europeia no mundo e conduzir o SEAE.

O Parlamento Europeu

Os poderes do Parlamento Europeu residem em três áreas essenciais: tem uma grande influência na preparação e aprovação do orçamento da União; detém o direito de escrutínio, nomeação e dissolução da Comissão Europeia; e tem o possui o direito de alterar e rejeitar as propostas legislativas da Comissão. Em 1988, um conflito entre o Conselho e o Parlamento sobre o orçamento comunitário foi resolvido através da implementação de um sistema de perspectivas financeiras plurianuais geralmente executadas por um período de seis anos. Actualmente, Parlamento e Conselho

funcionam como uma única autoridade orçamental. No que à Comissão diz respeito, o Parlamento detém o direito de aprovar ou vetar as nomeações desde a assinatura do Tratado de Maastricht.

O Tratado de Lisboa foi mais longe ao obrigar o Conselho a ter em conta o resultado das eleições para o PE, e a consultar os líderes dos partidos políticos representados aquando da escolha do novo Presidente da Comissão Europeia, pois este terá depois que obter a maioria absoluta dos votos dos eurodeputados para poder assumir o cargo. Esta regra tem no entanto uma falha: apesar do Parlamento poder dissolver a Comissão e os seus Vice-Presidentes, no caso do Alto Representante, este pode simplesmente demitir-se do cargo de Vice-Presidente e assumir todas as outras funções inerentes ao cargo em questão. Relativamente aos poderes legislativos do Parlamento Europeu, estes datam da introdução do procedimento de cooperação do Acto Único Europeu (AUE) de 1986. Segundo este procedimento, o Parlamento adquiria o direito de obter uma segunda leitura da legislação proposta pela Comissão e um poder de veto suspenso sobre a mesma, que poderia ser anulado por uma votação unanime do Conselho; o mesmo aconteceria, caso a Comissão concordasse com as alterações do PE, o Conselho poderia aprovar o texto através de maioria qualificada, mas para o chumbar necessitaria da unanimidade dos Estados-Membros.

Com Maastricht veio a introdução do processo de co-decisão, renomeado processo legislativo ordinário pelo Tratado de Lisboa, que transforma o Parlamento num co-legislador genuíno à semelhança do Conselho. O PLO introduziu também o direito de uma terceira leitura do texto proposto; uma rejeição incondicional; e o processo conciliatório despoletado caso o Conselho continue sem aceitar as alterações propostas pelo Parlamento após a sua segunda leitura, caso não seja possível um compromisso, a proposta falha. Os grupos parlamentares do PE são transnacionais, isto é, são compostos por deputados de nacionalidades diferentes mas que pertencem à mesma família política europeia. As três posições mais importantes do Parlamento são: o Presidente, que actua como a figura de proa do PE, presidindo ao plenário e representando o PE em negociações interinstitucionais; os vice-presidentes, que auxiliam o presidente nas suas funções; e os presidentes dos comités, que organizam e gerem as reuniões dos comités parlamentares.

Ao analisarmos as competências das instituições europeias acima referidas é possível concluir que a UE assenta num princípio de separação de poderes: em teoria, a UE funciona com um sistema semelhante ao de uma estrutura estatal, com um ramo executivo (Comissão Europeia), um ramo judicial (Tribunal de Justiça da União Europeia), e um ramo legislativo (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia). É precisamente neste ponto que pode existir uma competição interinstitucional uma vez que graças à introdução do PLO, o PE e o Conselho da União Europeia têm que ambos estar de acordo sobre a legislação submetida pela Comissão para que esta seja aprovada²⁸.

AS POLÍTICAS EXTERNAS E DE SEGURANÇA DA UE

Para além da análise da arquitectura institucional da UE, importa destacar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), uma vez as questões externas têm exercido uma influência significativa na segurança energética da União Europeia, nomeadamente nas suas relações com a Rússia e com os parceiros Mediterrânicos.

Política Externa e de Segurança Comum

Em 1992, o Conselho Europeu acordou em Maastricht a criação da Política Externa e de Segurança Comum que formaria o segundo pilar na nova União Europeia. Este pilar actuava numa esfera intergovernamental onde a influência da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu era muito reduzida, sendo a estrutura de tomada de decisões apoiada na votação por unanimidade pelos membros do Conselho, atribuindo o poder de veto a cada Estado-membro em qualquer votação relacionada com implementação de políticas ou operações. O facto de a PESC estar concentrada num pilar à margem do aparelho comunitário era motivo de alguns atritos dentro a UE, isto porque existiam várias questões económicas – da tutela do primeiro pilar – que afectavam directamente a PESC, o mesmo sucedia com o terceiro pilar – JAI – em temas como a emigração, terrorismo, tráfico e asilo. A solução encontrada para garantir a cooperação e a coesão da política externa europeia nos três pilares foi a atribuição de maior poder e influência à Comissão e ao Parlamento.

²⁸ WARLEIGH-LACK, Alex; DRACHENBERG, Ralf – Policy-making in the European Union. In "European Union Politics". Italy: Oxford University Press, 2013.

Segundo o Tratado de Maastricht, a Comissão passaria a estar associada em todos os aspectos da PESC e teria o mesmo direito de iniciar relações internacionais que os governos dos Estados-Membros. Assim sendo, o Tratado sobre União Europeia definiu três fontes de produção de política externa que uniam os Estados-Membros às instituições supranacionais da União: os Estados-Membros, prosseguindo as suas próprias políticas externas independentemente da política comunitária; o quadro de coordenação política da PESC, que impunha a responsabilidade aos Estados-Membros de cooperarem entre si com o objectivo de aumentar a influência internacional do conjunto; e a Comissão Europeia, através das suas responsabilidades sobre política comercial e das suas representações presentes em todo o mundo. Maastricht iniciou igualmente o processo para a criação de uma política de defesa comum e eventualmente uma defesa comum.

O Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, introduziu múltiplas alterações no que à PESC dizia respeito: (i) consagrou a utilização do conceito de abstenção construtiva, que permitia que menos de um terço dos Estados-Membros se abstinisse de uma votação sem que com isso vetassem a proposta; (ii) criou o posto de Alto Representante para a PESC, cujo titular do cargo teria que actuar igualmente como Secretário-Geral do Conselho; (iii) gerou a Policy Planning and Early Warning Unit, residente do Secretariado do Conselho e actualmente conhecida por Policy Unit, esta foi aumentada aquando da formação Política Comum de Segurança e Defesa para passar a contar com os membros da European Union Military Staff (EUMS); (iv) foi criada a noção de estratégia comum, que seria decidida de forma unanime pelo Conselho Europeu e seguindo as recomendações do Conselho da União Europeia.

Política Comum de Segurança e Defesa

Foi neste contexto que, em Dezembro de 1998, a política de Defesa da União teve um impulso fundamental no que ficaria conhecido como o Processo de Saint Malo. Com o objectivo de iniciar uma nova fase de cooperação europeia para as áreas da política externa, segurança e defesa, o processo foi conduzido pelos governos do Reino Unido e da França, sendo este último essencial para o projecto de “europeizar” a segurança, uma vez que Saint Malo necessitava de aliar as duas pontas do espectro de segurança – a proactiva, francesa; e a reactiva, britânica. Após ser convencido de que a

dimensão de segurança e defesa da UE não iria prejudicar as suas relações com os Estados Unidos e com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), os governantes alemães apoiaram iniciativa dos seus homólogos franceses e britânicos. Durante as sucessivas reuniões do Conselho Europeu de 1999 a 2000 foram aprovadas diversas novas políticas para a PCSD, entre as quais as já referidas Missões Petersberg, e um grande objectivo: dotar a união com a capacidade de mobilizar 60 000 militares em menos de sessenta dias e com capacidade de actuação sustentável por um período de um ano.

A dimensão de segurança e defesa da UE é composta por três elementos: gestão militar de crises, gestão civil de crises, e prevenção de conflitos. Em Junho de 1999 o Conselho Europeu de Colónia colocou a gestão de crises e os instrumentos necessários a sua operacionalidade no centro dos esforços para renovar a PESC. Conselhos Europeus posteriores concentraram esforços em tornar disponíveis meios militares para que a União Europeia fosse capaz de realizar operações militares – de policiamento e imposição de paz – de forma autónoma. Apesar de todas estas orientações e directivas europeias, os Estados-Membros não têm sido capazes de atingir os objectivos mínimos da política de defesa europeia. Isto deve-se, por um lado ao clima de paz aparente que a Europa atravessa desde o final da Guerra Fria e, por outro, às pressões internas em alocar orçamentos a áreas eleitoralmente mais apelativas como a educação ou a saúde, enquanto os orçamentos de segurança e defesa são consumidos por inflação de equipamentos, recessão e respectivas medidas de austeridade – em particular desde 2010 – e mudança de prioridades de segurança para os departamentos de cibersegurança e segurança interna, para responder as ameaças terroristas em vários países da União.

Guerras civis e as consequências de Estados falhados exigem o tipo de resposta por parte da União que as Missões Petersberg ambicionam proporcionar: missões humanitárias, de resgate, manutenção de paz, gestão de crises. De forma a garantir que a UE teria boas hipóteses de sucesso em qualquer uma destas opções militares era necessário garantir que a União teria acesso a meios da OTAN. Conhecidos como Berlin-plus, estes compromissos, resultantes de negociações à margem do Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000, foram fundamentais para que a PCSD pudesse

operar de forma independente da OTAN, evitando a duplicação de meios e instituições com essa organização e com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Depois do falhanço do Tratado Constitucional, novas medidas e políticas para as áreas de segurança e defesa europeias foram incorporadas no Tratado de Lisboa. Uma das grandes novidades para a PCSD presentes neste tratado é a criação de uma resposta de defesa comum para qualquer membro da UE sujeito a um ataque terrorista ou de catástrofe natural. Juntamente com a Comissão, o recém-criado cargo de Alto Representante pode submeter para a aprovação do Conselho Europeu e do Conselho de ministros, aproximando assim os sectores económico e militar. Foi igualmente criado por este tratado o Serviço Europeu para a Ação Externa, que actua como corpo diplomático da União Europeia e é composto por pessoal destacado dos Estados-Membros, da Comissão e do Secretariado-Geral do Conselho. O Tratado de Lisboa deixa claro a todos os Estados-Membros que estes devem por à disposição da União os seus meios militares a fim de participarem em acções militares conjuntas, e devem igualmente apoiar o trabalho desenvolvido pela European Defence Agency (EDA) que consiste na identificação de requerimentos operacionais e estimular medidas e programas para complementar a falta destes requerimentos; este papel da EDA tem como consequência directa o estímulo do mercado de negócios relacionados com a segurança e defesa. Devido a acusações de favoritismo e corrupção nestas relações, o prestígio da EDA tem sido afectado e como os acordos bilaterais de cooperação entre Estados-Membros celebrados à margem desta agência têm proliferado.

SEGURANÇA ENERGÉTICA

A Comissão Europeia define segurança energética como «the ability to ensure that future essential energy needs can be met, both by means of adequate domestic resources worked under economically acceptable conditions or maintained as strategic reserves, and by calling upon accessible and stable external sources supplemented where appropriate by strategic stocks»²⁹. Simplicitermente falando, a segurança energética alude ao abastecimento sustentável e fiável de um Estado a preços

BAHGAT, Gawdat – Europe's Energy Security: Challenges and Opportunities. *International Affairs*. 85:5 (2006) 961-975. **965**

considerados adequados à capacidade económica desse mesmo Estado. Porém, nada relacionado com segurança energética é simples, sendo por isso fundamental incluir na sua definição alguns pontos relevantes³⁰: (i) a identificação distinta entre ameaças geopolíticas e ameaças geológicas, uma vez que apesar de existirem reservas físicas suficientes para responder à procura a global por energia, a sua exploração, desenvolvimento e transporte constituem desafios financeiros e políticos; (ii) relativamente ao preço da energia, este deve alcançar um estado onde o risco de flutuação rápida e inflexível é reduzido; (iii) a segurança energética depende igualmente dos níveis de investimentos alocados ao desenvolvimento de recursos, capacidade de geração, e infraestrutura para dar resposta à crescente procura energética, e a existência dos fundos para estes investimentos está aliada aos preços, porém o fluxo de investimento privado e estrangeiro depende em grande medida a estabilidade política no país produtor.

Através desta definição do termo segurança energética podemos compreender a importância que a vertente da política externa têm neste processo. “*Accessible and stable external sources*” não podem ser encontradas sem que internamente a União Europeia percorra todo o decurso de tomada de decisões anteriormente mencionado, não só na dimensão da política energética, mas também na óptica das políticas comuns referentes à segurança e às relações externas da União (PESC/PCSD). Podemos por isso afirmar que não é possível garantir a segurança energética da União Europeia sem que a articulação das políticas energéticas com as políticas externas e de segurança.

³⁰ BAHGAT, Gawdat – Europe’s Energy Security: Challenges and Opportunities. International Affairs. 85:5 (2006) 961-975. **965**

DE TODOS UM: O SISTEMA ENERGÉTICO DA UNIÃO EUROPEIA

Segurança energética – após termos passado décadas sem nos consciencializarmos da sua importância para a sobrevivência da forma de vida das sociedades desenvolvidas como a conhecemos, e no caso desta dissertação, da sua importância para a sociedade do velho continente, acontecimentos recentes voltaram a por este tema na agenda política europeia. Existem três características fundamentais para atingirmos o objectivo da segurança energética: disponibilidade, confiança, e acessibilidade. Porém, no século XXI torna-se imperativo incluir mais uma característica a este grupo, a sustentabilidade.

A primeira referência ao tema da segurança energética surge quando no início do século XX Sir Winston Leonard Spencer Churchill, na altura o Primeiro Lord do Almirantado do Reino Unido, decide mudar a energia que alimentava toda a armada britânica, abdicando do uso do carvão e passando a utilizar o petróleo. Com a mais imponente armada do mundo a ficar dependente de petróleo vindo os campos do Médio Oriente e não do carvão das minas da Grã Bretanha, o fornecimento do petróleo passou a ser um assunto de elevada importância em matéria de segurança e política externa, como de resto se viria a verificar durante as duas guerras mundiais. No final da Segunda Guerra Mundial, o papel comercial do petróleo aumentou com a motorização da vida diária e quando os produtores de petróleo se organizaram e tomaram as rédeas da indústria isso foi encarado como uma ameaça ao estilo de vida ocidental. Nas palavras de Henry Kissinger, «aside from our military defence, there is no project of more central importance to our national security and indeed our Independence as a sovereign nation»³¹ do que a redução da dependência energética.

Após a queda do preço do petróleo em 1986, as lutas internas na Organização dos Países Produtores de Petróleo fragilizaram a organização, e a interligação entre o mercado do petróleo e o mercado financeiro mundial deram ao petróleo as características de uma *commodity*³². Quando, em 2003, o aumento da procura da

³¹ Cit in CLAES, Dag Harald – Global Energy Security: Resource Availability, Economic Conditions and Political Constraints. 2010. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35774/1/Stockholm-h10-final-1.pdf>

³² A comparatively homogeneous product that can typically be bought in bulk. It usually refers to a raw material - oil, cotton, cocoa, silver - but can also describe a manufactured product used to make other things, for example, microchips used in personal computers. Commodities are often traded on

República Popular da China e da República da Índia superou todas as expectativas, assistimos a uma alteração de uma ideia de que existia um mercado com um excesso de oferta para a ideia de um mercado com uma futura falta de oferta. Isto colocou o mundo numa situação em que os investimentos em novas fontes de energia estavam a retardar o aumento da procura, e consequentemente o preço do barril de petróleo alcançou os 104\$ no ano de 2008 – o valor mais elevado desde 1980, data em que o barril de petróleo era comercializado a 106\$ – e voltaria a subir em 2011 para uns históricos 117\$ por barril³³. Como não existia uma resposta política para este fenómeno, muitos analistas justificavam-no como o esgotamento da fonte, baseando a sua teoria na «energy version of the new-Malthusian idea that our consumption of natural resources is unsustainable given increase in population and energy consumption»³⁴.

Nos nossos dias, a estrutura económica das economias modernas avança para uma maior liberalização económica, ao mesmo tempo em que aumentam as regulações e nacionalizações: as companhias energéticas aventuram-se hoje para lá das fronteiras dos seus países, chegando mesmo a atingir posições importantes noutras geografias, algo que era quase que impensável no final do século XX. Porém, simultaneamente os governos de países produtores de energia aumentam o seu papel nas suas empresas energéticas, chegando até a reintroduzir a nacionalização do sector energético.

Como descrito por Jeffrey Sachs³⁵, no campo económico, o processo de globalização contém quatro dinâmicas: (i) o aumento do comércio internacional de matérias-primas, produtos manufaturados e serviços; (ii) o aumento de movimentos de capitais além-fronteiras, sem que a maioria seja sujeita a existências de barreiras políticas; (iii) a diversificação geográfica os processos de produção das empresas; e por fim, (iv) o desenvolvimento da uniformidade de políticas económicas, legislação e

commodity exchanges. in “Economics A-Z terms beginning with C” [Em Linha] [Consult. Mar. 2016] Disponível Em: <http://www.economist.com/economics-a-to-z/c#node-21529407>

³³ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

³⁴ CLAES, Dag Harald – «Global Energy Security: Resource Availability, Economic Conditions and Political Constraints». 2010. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35774/1/Stockholm-h10-final-1.pdf>

³⁵ SACHS, Jeffrey – International Economics: Unlocking The Mysteries of Globalization. *Foreign Policy*. 28 (1998) 97-111.

infraestruturas em vários países. O mercado energético começou a ser globalizado aquando da formação da Anglo-Persian Oil Company no início do século XX com o objectivo de desenvolver os recursos petrolíferos no antigo Império Persa, actualmente a República Islâmica do Irão. Este projecto estava intrinsecamente ligado aos interesses britânicos no petróleo do Médio Oriente, motivados principalmente pela já referida alteração do combustível da Royal Navy de carvão para petróleo.

No entanto, alguns aspectos da indústria energética são incompatíveis com alguns princípios da globalização, como no caso da exploração de petróleo, que só pode ocorrer em locais onde os depósitos de hidrocarbonetos existam, apesar de a sua refinação poder ser feita noutro local. Isto é, na sua base a exploração e comercialização do petróleo tem que sempre ser realizada num ponto geográfico com características geográficas distintas de outro negócio, o que entra em conflito com a terceira dinâmica acima referida por Sachs e condiciona a concretização da quarta. Isto faz com que a indústria do petróleo e do gás sejam diferentes de outras indústrias em vários aspectos, nomeadamente no poder negocial que os países onde as reservas se encontram. Inicialmente estes países até podem estar numa posição que pode ser vista como mais fraca face às empresas de exploração, pois necessitam que essas empresas iniciem o seu investimento para poderem começar a lucrar com a exploração desses recursos que muitas vezes esses países não têm capacidade para explorar. A posição inverte-se assim que as companhias energéticas iniciam o seu investimento uma vez que não consegue remover nem as suas instalações de produção nem os seus activos daquele local sem dar origem a prejuízos financeiros. No caso do gás, o cenário é semelhante. Princípios base da globalização como a obtenção de lucros em pouco tempo, movimentos de capitais de curto-prazo, e menos envolvimento do Estado na economia são princípios praticamente inexistentes nas indústrias do petróleo e do gás.

No fundo, um Estado não pode desenvolver uma política energética e acautelar o aprovisionamento energético sem ter em conta o contexto internacional envolvido no comércio da energia. Logo, para que a segurança energética e o sistema energético da União prevaleçam é necessário atribuir uma significativa importância às relações da UE, sejam elas externas – relações com países produtores e distribuidores na

comunidade pan-europeia – ou internas – as relações entre Estados-Membros e as próprias instituições europeias.

Neste capítulo serão tratadas estas relações da União Europeia, que impacto têm na segurança energética, na formação de uma política energética, e na formação e evolução do mercado interno da energia. Pretende-se com este capítulo pintar o quadro do cenário energético dentro da UE e de que forma este cenário interno é sensível ao panorama internacional.

A SEGURANÇA ENERGÉTICA NA UNIÃO EUROPEIA

Mercado Interno da Energia

Com o objectivo de harmonizar e liberalizar o mercado energético europeu, a União Europeia desenvolveu ao longo de treze anos três pacotes legislativos sobre os temas de acessibilidade ao mercado; transparência e regulação; protecção do consumidor; apoio à interconexão; e aprovisionamento de energia. Os seus resultados nos campos da liberalização e regulação do mercado, segurança do abastecimento, e no desenvolvimento das redes europeias contribuíram para que hoje em dia novas empresas – comercializadoras, distribuidoras, e produtoras – de energia entrassem nos mercados europeus, dando assim aos consumidores domésticos e empresariais a hipótese de optar entre as diferentes ofertas disponíveis no mercado. Importa, por isso, identificar os elementos orientadores do mercado interno de energia.

Liberalização do Mercado Energético

O primeiro pacote legislativo³⁶ europeu com vista à criação do mercado interno da energia foi aprovado em 1996 sendo depois substituído por um segundo pacote³⁷ em 2003 que contemplava início do mercado liberalizado da electricidade, para os consumidores empresariais a partir do dia 1 de Julho de 2004, e para os consumidores

³⁶ Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade; e Directiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural.

³⁷ Directiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade e que revoga a Directiva 96/92/CE; Directiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Directiva 98/30/CE.

domésticos a partir do dia 1 de Julho de 2007. Em Abril de 2009 o terceiro pacote³⁸ legislativo permitiu uma maior liberalização do mercado através da separação das actividades de fornecimento e produção das actividades de operação de rede «through three models of organization: full ‘ownership unbundling’, independent system operator (ISO – responsible for the maintenance of the networks, while the assets remains the property of the integrated company) and independent transmission operator (ITO – a system of detailed rules ensuring the autonomy, Independence and investments necessary in the transmission activity)»³⁹; de assegurar regulamentos mais eficazes e independentes; e da garantia de acesso a terceiros a instalações de armazenamento de gás e GPL – promovendo assim a cooperação entre Estados-Membros.

Regulação do Mercado Energético

Criada em 2010, mas tendo apenas iniciado trabalhos em Março de 2011, a European Agency for The Cooperation of Energy Regulations (ACER) faz recomendações à Comissão Europeia nas matérias de regulação de mercados e na remodelação e construção de infraestruturas de transmissão. Sendo uma agência supervisora, com um papel de conselheira do Conselho Europeu, a ACER tem como responsabilidades a promoção da cooperação entre as entidades reguladoras nacionais e as entidades regionais e europeias; e a monitorização dos mercados internos de electricidade e gás⁴⁰. Com o intuito de aumentar a regulação do mercado interno de energia, foram adoptadas duas novas regulações⁴¹ que permitiram a criação de estruturas de cooperação para o European Network Transmission Systems Operators (ENTSOs). Em conjunto com a ACER, os ENTSOs criaram regras e códigos

³⁸ Directiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade e que revoga a Directiva 2003/54/CE; Directiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Directiva 2003/55/CE.

³⁹ KEREBEL, Cécile – Internal energy market. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.7.2.html

⁴⁰ KEREBEL, Cécile – Internal energy market. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.7.2.html

⁴¹ Regulamento (CE) n.º 714/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativo às condições de acesso à rede para o intercâmbio transfronteiriço em electricidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1228/2003; Regulamento (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, relativo às condições de acesso a redes de transmissão de gás natural e revoga o Regulamento (CE) n.º 1775/2005.

técnicos e asseguraram a coordenação do funcionamento da rede através da troca de informação operacional e do desenvolvimento de procedimentos e normas de emergência e segurança comuns.

Segurança do Aproveitamento

A Directiva 2005/89/CE do Parlamento Europeu e do Conselho estabelece um conjunto de medidas destinadas a assegurar o fornecimento do mercado interno de electricidade, um nível adequado de interconexões entre Estados-Membros, um equilíbrio entre a oferta e a procura, e ainda o estabelecimento de níveis seguros de capacidade de geração. Propulsionado pela crise energética do inverno de 2008 e 2009 entre a Rússia e a Ucrânia, o Regulamento (UE) n.º 994/2010 – do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Outubro de 2010, sobre medidas para salvaguardar a segurança do fornecimento de gás e revoga Directiva 2004/67/CE do Conselho – tornou-se no primeiro regulamento a prevê a segurança do abastecimento de gás natural, algo que no caso do petróleo já havia sido previsto pela directiva do Conselho nº 2009/119/CE, de 14 de Setembro de 2009, que obrigava os Estados-Membros a um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou produtos petrolíferos correspondentes a «90 days of average daily net imports or 61 days of average daily inland consumption, whichever of the two quantities is greater»⁴².

Redes Transeuropeias

Num relatório de Junho de 2011 para o Conselho Energético, a Comissão Europeia previa que seria necessário investir 200 mil milhões de euros nas infraestruturas energéticas da UE até 2020. Para que, destes, os projectos prioritários fossem financiados primeiro, a CE criou – na comunicação “A Budget for Europe 2020” – o Connecting Europe Facility (CEF) ao qual o Parlamento e o Conselho atribuíram aproximadamente 5,12 mil milhões de euros destinados ao desenvolvimento de projectos de infraestruturas energéticas transeuropeias.

Apesar da estrutura planeada para o mercado interno de energia através das várias directivas e regulamento referidos, a sua aplicação em alguns Estados-Membros compromete a consolidação do mercado como único. «The Third Energy Package,

⁴² KEREBEL, Cécile – Internal energy market. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.7.2.html

which entered into force on 3 of March 2011, has not yet been transposed and fully implemented in several Member States. The EU is not on track to meet the 2014 deadline for completion of its internal energy market».⁴³

A Energia na União Europeia

O primeiro relatório de avaliação realizado pelo Intergovernmental Panel On Climate Change em 1990 e a adopção do protocolo de Quioto em 1997 levaram a que a Comissão Europeia iniciasse em 2000 o desenvolvimento de uma postura unificada nas orientações estratégicas para os temas das alterações climáticas e para a segurança energética. Petróleo e gás representavam, em 2014, aproximadamente 58,4% do *mix* de consumo de energia da União Europeia⁴⁴, sendo que estão dentro das suas fronteiras 0,3% das reservas mundiais de petróleo e 0,8% das reservas de gás. Em termos de produção, 1,6% da produção mundial de petróleo e 3,8% da produção de gás são feitas em território da União⁴⁵.

A Comissão Europeia considera que através da construção de um mercado energético interligado e integrado assente na competitividade, preço baixos e com mecanismos de prevenção contra interrupções de abastecimento é possível aumentar a segurança energética europeia⁴⁶. A promoção deste mercado era uma consequência lógica para a Comissão quando pensamos nas responsabilidades que esta já tem no mercado único europeu.

Tanto o Livro Verde de 2006⁴⁷ como a segunda revisão estratégica de 2008 da CE⁴⁸ procuram promover uma resposta à divergência energética entre os Estados-Membros e às discrepâncias das dependências de importações precipitadas pelos alargamentos de 2004 e 2009. Nesta revisão estratégica, a Comissão considerava que a interconexão e a solidariedade eram competências naturais de um sistema integrado

⁴³ KEREBEL, Cécile – Internal energy market. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.7.2.html

⁴⁴ Consultar anexo 1.

⁴⁵ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

⁴⁶ European Commission – **Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply**. Brussels: Commission of the European Communities, 2000.

⁴⁷ Comissão Europeia – **Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura**. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

⁴⁸ European Commission – **Second Strategic Energy Review: An EU Energy and Solidarity Plan**. COM (2008) 781 Final, Brussels: European Commission, 13 November

de mercado e que estas seriam fundamentais em partilhar e reduzir o risco individual dos Estados-Membros. O terceiro conjunto de medidas de promoção do mercado interno de energia foi apresentado em 2009 como resposta à falha do aprovisionamento desse ano. Nele, a Comissão aconselha os Estados-Membros a promover acordos bilaterais e regionais de solidariedade e cooperação para assegurar a segurança dos abastecimentos energéticos através de interconexões, assistência mútua, e coordenação de medidas de contingência em caso de crise. A partir desta terceira vaga «The Commission's role is now one described by Hadfield (2011) as that of an 'enforcer' of the internal market»⁴⁹.

Apesar da sua promoção, o mercado interno da energia apresenta pouco desenvolvimento, muito por culpa dos mercados energéticos europeus continuarem a ter uma limitação nacional pois os contratos de longa duração entre os comercializadores e as empresas distribuidoras do antigo mercado regulado dificultam a entrada de novos intervenientes no mercado. Ou seja, é difícil para uma companhia energética estrangeira – seja ela distribuidora, ou comercializadora – entrar num mercado onde a presença de um monopólio ainda está bem vincada na sociedade, seja através da mentalidade dos consumidores, seja através de contratos de longa duração sobre a exploração da rede energética desse Estado-Membro. O mesmo aplica-se em casos de surgimento de novas empresas nacionais num mercado ainda dominado pela empresa que detinha o monopólio. O objectivo da CE era que o mercado interno fosse completamente consolidado em 2014. No entanto, os governos de alguns Estados-Membros e as empresas que detinham os monopólios nacionais dificultaram este processo, ao ponto de em 2009 vinte e um dos primeiros terem sido visados em investigações anti monopólio.

Foi neste contexto que foram promovidas medidas internas para aumentar a capacidade de armazenamento de gás e melhorar as interconexões europeias dando prioridade às Redes Transeuropeias de Energia – Trans-European Energy Networks (TEN-E) – que apesar de terem um orçamento reduzido direccionam-se a projectos de alto interesse para a União. Isto pode conduzir a mais canais de investimento, como

⁴⁹ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **439**

fundos do Structural and Cohesion Funds e empréstimos do Banco Central Europeu, assim como impulsionar a nomeação de coordenadores de projectos para acelerarem processos e funcionarem como angariadores de apoios dos Estados-Membros. Este processo é um exemplo de planeamento, coordenação e financiamento de projectos supranacionais.

Apesar de ter tido um início moderado, em 2009 a TEN-E viria a verificar uma subida do seu orçamento para o valor de 4 mil milhões de euros como parte integrante das medidas presentes no Programa de Recuperação Económica Europeu (PREE). Deste programa foram alocados aproximadamente 80 milhões de euros para financiar o primeiro terminal polaco de liquidificação de gás natural em Swinoujscie, construído com o objectivo de diversificar as fontes de energia da República da Polónia. O mesmo tipo de apoio financeiro foi disponibilizado para a construção do terminal de gás natural liquidificado dos países do Báltico para que este correspondesse a aproximadamente 25% das necessidades energéticas dos consumidores de cada um dos três países envolvidos⁵⁰.

Para fazer face à dualidade das tendências de globalização e renacionalização dos sectores energéticos em alguns países produtores, a UE tem três hipóteses: (i) a promoção do mercado livre e a sua expansão para incluir países exportadores; (ii) assegurar através de instrumento políticos o abastecimento de energia proveniente do exterior do mercado livre; (iii) reduzir a dependência externa através da promoção da produção de energia interna via nuclear, carvão, ou renovável. Não se augura uma tarefa fácil uma vez que os Membros da União têm posições bastante diferentes no que respeita ao comércio livre, sendo que o único fornecedor de energia que pertence ao Mercado Interno de Energia é o Reino da Noruega, que é o segundo maior fornecedor de energia da União Europeia, representando 15% do fornecimento de petróleo e 25% do fornecimento de gás⁵¹.

⁵⁰ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **440**

⁵¹ CLAES, Dag Harald – Global Energy Security: Resource Availability, Economic Conditions and Political Constraints. 2010. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35774/1/Stockholm-h10-final-1.pdf>

Para as regiões do Cáucaso, Médio Oriente, e Norte de África as ferramentas económicas referidas anteriormente não parecem constituir uma solução viável. Veja-se o caso das negociações para um acordo de comércio livre entre o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e a UE – impulsionadas por um acordo de cooperação entre as duas instituições assinado em 1989 – iniciadas em 1990 e terminadas nesse mesmo ano. Apesar das negociações no campo energético não terem dado frutos, é de salientar de que o CCG é o quinto maior mercado exportador da União e que a própria UE é o principal parceiro de negócios do CCG.

O maior fornecedor energético europeu é a Rússia e os países da sua área de influência, dos quais é oriundo cerca de 48% de todo o petróleo importado pela União e cerca de 41% do gás natural⁵². No que à Rússia e às relações energéticas com a União Europeia diz respeito – abordadas mais à frente neste capítulo – «the EU will have to “shoot at a moving target” as some of the underlying features of the economic system of Russia are changing. Since increased power is located in the hands of the president, the policy can more easily change with the personal ideas and the interest of the particular power-base of different presidents. The importance of flexibility seems more appropriate than ever»⁵³. Isto é, uma vez que a Rússia é um regime cujas orientações estratégicas mudam consoante a vontade do seu presidente, a União encontra-se constantemente a tentar definir uma estratégia de longo prazo com um parceiro que apenas se concentra em soluções de curto prazo.

Será, por isso, a União Europeia capaz de aumentar a sua importância como actor no mercado energético mundial? A dúvida recai em dois factores: vontade política e capacidade institucional. No campo da vontade política, e como é descrito pela própria Comissão Europeia, a União «dispõe dos instrumentos necessários. É o segundo maior mercado mundial da energia, com mais de 450 milhões de consumidores. Actuando em conjunto, tem força para proteger e afirmar os seus interesses. Tem não só a dimensão mas também o alcance político para fazer face à nova paisagem energética. (...) Se a UE apoiar uma nova política comum com uma

⁵² BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

⁵³ CLAES, Dag Harald – Global Energy Security: Resource Availability, Economic Conditions and Political Constraints. 2010. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35774/1/Stockholm-h10-final-1.pdf>

posição consensual nas questões energéticas, a Europa poderá liderar a procura de soluções energéticas a nível mundial»⁵⁴. Os principais objectivos da Comissão são bem delineados em seis grandes domínios presentes no Livro Verde⁵⁵: competitividade e mercado interno, diversificação do cabaz energético, solidariedade, desenvolvimento sustentável, inovação e tecnologia, e política externa.

Nenhuma política de energia sustentável, competitiva e segura pode ser alcançada sem a consolidação de um mercado energético competitivo e livre, e para tal acontecer os consumidores precisam de estar integrados numa rede europeia que deveria assegurar regras e normas comuns a todos os países e que não fosse limitada pelas fronteiras físicas de cada um. Estas condições, segundo a Comissão, poderiam ser dadas através de um código de rede europeu, ou seja, um conjunto de normas comuns sobre questões de regulamentação que influenciam o comércio internacional. Cabendo a monitorização deste código aos reguladores energéticos de cada Estado-Membro, cabe à CE monitorizar as suas ligações aos operadores de rede nacionais de forma a assegurar a sua independência e avaliar os seus níveis de colaboração, equacionando a hipótese da criação de um regulador europeu para a energia. Nenhum mercado europeu energético pode ser obtido sem que seja feita um reforço da capacidade de interconexão física, pois quanto «maior for a interconexão na rede europeia de electricidade, menor será a necessidade de capacidade de reserva e, com o tempo, menores os custos»⁵⁶ – o que é fundamental para todos os Estados-Membros, em especial para aqueles que tem uma geografia insular como é o caso da República da Irlanda ou da República de Malta.

O aumento da interconexão europeia não impede que não seja feito um investimento no reforço da capacidade de geração de energia e garantir que as reservas existentes são suficientes para garantir o abastecimento em períodos de maior procura e para servir de alternativa às energias renováveis intermitentes, como é o caso da energia solar.

⁵⁴ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final */Pág. 4.

⁵⁵ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final */

⁵⁶ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final */Pág. 7.

Actualmente cada Estado-Membro, leia-se, cada empresa fornecedora de energia – uma vez que num mercado liberalizado o Estado não tem autoridade para orientar as opções de compra – tem autonomia para poder eleger o cabaz energético mais apropriado dadas as várias variáveis nacionais onde essa empresa está inserida. Estas escolhas são obviamente reflectidas nos restantes Estados-Membros da União Europeia, afectando a sua segurança energética, competitividade e o meio ambiente. A realização de uma análise estratégica da UE consolidaria uma fotografia clara do sistema energético europeu, destacando as vantagens e as desvantagens das diferentes fontes de energia renováveis face às energias tradicionais, e a capacidade de interacção de ambas. Esta análise deveria incluir um debate comum sobre o futuro da energia nuclear na União e reflectir um objectivo estratégico geral, como a redução da energia de fontes tradicionais e com baixa produção de carbono.

Um dos factores mais importantes para a previsibilidade de um mercado livre e transparente é a segurança física da infraestrutura energética e a capacidade de resposta em caso de catástrofes naturais, ataques terroristas e ameaças políticas (interrupções deliberadas do fornecimento). Para tal, o desenvolvimento de redes inteligentes, gestão da procura e geração repartida de energia poderiam colmatar eventuais cenários de crise. Outras medidas que poderão ser adoptadas e estão previstas no Livro Verde da Comissão Europeia⁵⁷ incluem: a criação de um Observatório Europeu do Aprovisionamento Energético, responsável pela monitorização da procura e do aprovisionamento energético, operando como um complemento comunitário à Agência Internacional de Energia (AIE); um agrupamento mais formal dos operadores de rede de distribuição, de modo a promover a troca de informações entre operadores de sistema e a criação de relatórios aos reguladores de energia da UE, podendo dar origem a um Centro Europeu para as Redes Energéticas encarregue do tratamento de informação relevante e pela passagem à prática de sistemas aprovados pelo regulador; para reforçar as infraestruturas deveria ser «desenvolvido um mecanismo destinado a preparar e assegurar rapidamente a

⁵⁷ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final *//Pág. 8-9

solidariedade e a possibilidade de assistência a países que enfrentam dificuldades»⁵⁸ na sua produção ou distribuição causadas por ataques às suas infraestruturas. Relativamente à abordagem da UE às suas reservas de emergência de petróleo e gás, a mesma deveria ser revista através de uma publicação regular e transparente do estado das reservas comunitárias. Estas publicações deveriam ser partilhadas com a Agência Internacional de Energia para que esta, em conjunto com a CE, delimitasse um plano de emergência que dotasse a União de uma organização estrutural de aplicação destes fundos no caso de uma emergência energética.

Renováveis, Eficiência, e Inovação

Actualmente o trabalho feito pela União para separar o crescimento económico do consumo de energia tem sido baseado na combinação da promoção de energias renováveis, aumento da eficiência energética, e iniciativas legislativas. Caso a UE consiga aumentar cada vez mais a sua produção de energia renovável em detrimento das energias tradicionais, e desenvolver ainda mais a sua eficiência energética, pode alcançar quatro objectivos críticos para a sua afirmação mundial: (i) aumentar os seus níveis de segurança de aprovisionamento energético; (ii) reduzir a sua dependência de actores externos à comunidade; (iii) criar milhares de novos postos de trabalho altamente qualificados em solo europeu; e (iv) assegurar a permanência europeia no topo de um sector global em rápida expansão⁵⁹.

Para tal, um passo fundamental foi o estabelecimento de um regime comunitário de comércio de licenças de emissão que promove a produção de energia mais respeitadora do ambiente. Estas licenças são atribuídas a edifícios recentemente construídos ou a edifícios públicos, bem como a eletrodomésticos utilizados pelos consumidores. Importa frisar que eficiência energética não significa uma redução dos níveis de conforto ou competitividade em virtude de uma menor utilização de energia. Significa sim investir em tecnologias que diminuam o desperdício de energia, ou seja, fazer mais com o mesmo, contribuindo para uma poupança do consumidor final e um respectivo aumento do seu nível de qualidade de vida. Aqui, uma importante

⁵⁸ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final *//Pág. 9.

⁵⁹ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final *//Pág. 10-13.

contribuição pode ser dada pelo quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos. É certo que muitos dos instrumentos de promoção da eficiência energética são praticados a nível nacional, através de subsídios ou benefícios fiscais, pois é a este nível que é possível convencer o consumidor de que a eficiência energética significa poupança, mas essa promoção tem efeitos importantes a nível comunitário.

Graças ao investimento feito nas energias renováveis⁶⁰, a UE tinha em 2014 uma capacidade eólica instalada de 128 664 megawatts (mw); solar de 87 213 mw; e geotérmica e biomassa de 990 mw⁶¹. Para que as energias renováveis sejam exploradas em pleno, garantindo uma maior taxa de aproveitamento dos seus recursos, é fundamental que a vontade política fomente a competitividade nesta área. Algumas fontes de energia terrestres já possuem apoio político e o respectivo investimento, porém energias marítimas como a energia das marés e a energia eólica *offshore* necessitam de algum encorajamento. Olhando para o futuro, um roteiro das energias renováveis deveria considerar metas para períodos de tempo mais alargados, que fossem acompanhadas por planos pormenorizados de objectivos de curto e médio prazo; e deveria igualmente focar-se na investigação de iniciativas com aplicações comerciais para aproximar os mercados às fontes de energia limpa e renovável.

A investigação e inovação tecnológicas têm sido basilares em desenvolver a eficiência energética e em promover a diversidade energética via energias renováveis. A crescente importância que a área de investigação neste sector tem sentido ao longo dos últimos anos proporciona aos investidores uma excelente oportunidade comercial, pois estima-se que o volume de negócios gerados por esta área atinja os milhares de milhões de euros nos próximos anos. A indústria europeia deve acompanhar esta tendência mantendo-se na vanguarda mundial da inovação tecnológica. Algumas das tecnologias já desenvolvidas e em desenvolvimento na Europa combatem os vários problemas energéticos de uma forma progressista e com vista a um futuro mais eficiente e limpo energeticamente falando: tecnologias energéticas renováveis, desenvolver a energia do carvão limpo e a captura e sequestração do carbono,

⁶⁰ Consultar anexo 2.

⁶¹ Consultar anexo 3.

biocombustíveis financeiramente mais apelativos para os transportes, novos vetores de hidrogénio, energia mais *eco-friendly*, eficiência energética, e cisão nuclear avançada e o desenvolvimento da fusão através da aplicação do Acordo ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor)⁶².

Através da promoção de um plano estratégico para a tecnologia energética em sectores com uma taxa de utilização de energia muito elevada – como são a agro-indústria, os transportes, e a habitação – a União apressaria o crescimento das tecnologias energéticas que, através desse plano, seriam postas à disposição dos mercados comunitários e extracomunitários de forma eficiente e eficaz. Plataformas europeias lideradas pela indústria em alguns sectores energéticos como os biocombustíveis, energia fotovoltaica, e o carvão limpo contribuem para a formação de agendas de investigação e estratégias de exploração comuns. É portanto de todo o interesse da União o estudo de formas de financiamento estratégico para harmonizar os campos da energia e da investigação tecnológica, aproximando as políticas nacionais das políticas comunitárias para a criação de programas e orçamentos para a inovação tecnológica europeia. Outras duas áreas que merecem a atenção da UE são a energia térmica solar concentrada e a utilização de hidratos de metano. Para a CE, deve ser igualmente analisada a possibilidade de utilizar fundos do Banco Europeu de Investimento para promover a área de investigação e desenvolvimento junto dos mercados. Estes desenvolvimentos devem ser acompanhados por um conjunto de iniciativas políticas que facilitem o acesso ao mercado das tecnologias que sejam eficazes no combate às alterações climáticas, pois estas tecnologias concorrem directamente contra outras, orientadas para os combustíveis fósseis, que já se encontram solidificadas no mercado. Medidas como as licenças de emissão, certificados verdes e tarifas de aquisição seriam fortes indicadores da vontade política e poderiam iniciar um ambiente de mercado em que as empresas possam delinear estratégias de investimento a longo prazo nestas novas tecnologias verdes.

O último pilar que é necessário erguer para termos uma energia sustentável, competitiva e segura no seio da UE é o da política energética externa. Para que esta

⁶² Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final *//Pág. 14.

política exista de facto, devemos começar por fazer uma análise estratégica da energia da União, isto é, fazer o reconhecimento das necessidades de cada Estado-Membro e identificar aquelas que podem ter uma solução comunitária. A coesão e eficácia da política externa da União dependem, por isso, das políticas internas de cada um dos seus membros e da consolidação em pleno do Mercado Interno de Energia. Para que isto fosse monitorizado, a Comissão Europeia propunha que fossem realizadas conferências periódicas ao nível político das quais fariam parte quer a CE quer os Estados-Membros. Estas discussões serviriam como ponto de referência com um formato institucional que fosse adequado à participação colectiva de entidades energéticas comunitárias e entidades energéticas nacionais, e os seus resultados seriam a posição oficial, global e coesa da UE – A União falaria a uma só voz. Neste âmbito é necessário uma política de segurança e diversificação do aprovisionamento energético para a UE, e em especial para alguns países e regiões no caso do gás. As prioridades da análise estratégica deveriam passar pela modernização e construção de uma nova infraestrutura para o aprovisionamento – novos gasodutos, oleodutos e terminais de gás natural liquefeito.

Como veremos no capítulo seguinte, a estratégia delineada para as relações entre a União Europeia e o Médio Oriente e Norte de África «que prevê as interconexões de sistemas energéticos como objectivo prioritário, poderia também ajudar a Europa a diversificar as suas fontes de aprovisionamento de petróleo e de gás»⁶³. No que ao diálogo com os países produtores e países de trânsito extracomunitários diz respeito, a União e estes são interdependentes como podemos verificar através das várias parcerias bilaterais e regionais. De igual forma, a UE tem mantido e incentivado o diálogo com outros grandes consumidores de energia mundiais, como a China e os Estados Unidos da América, em palcos como as reuniões do G8. Em matéria de diálogo com os grandes fornecedores, a União tem um modelo estabelecido de relações com os membros da OPEC e do CCG, sendo a relação com a Rússia uma das prioridades da União. Através do esforço para incluir cada vez mais os países abrangidos pela política europeia de vizinhança no seu mercado energético, a UE procura formar uma comunidade pan-europeia da energia, que por sua vez

⁶³ Comissão Europeia – Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura {SEC (2006) 317} /* COM/2006/0105 final *//Pág.16.

conduziria a um mercado mais previsível e transparente que estimularia o investimento e o crescimento económico, com melhores níveis de segurança do aprovisionamento energético para a UE e para os seus vizinhos.

Alguns dos parceiros estratégicos mais importantes para União – como são a Ucrânia, a República da Turquia, e a Noruega – poderiam ser incentivados a aderir ao Tratado da Comunidade da Energia do Sudeste Europeu. Através desta comunidade pan-europeia poderiam ser utilizados a longo prazo investimentos comunitários através das redes transeuropeias da energia e da sua extensão aos países produtores e de transito, de forma a aumentar a segurança energética dos recursos da UE nesses mesmos países. Recentes acontecimentos levam a que se torne imperativo o desenvolvimento de condições que permitam à União reagir de forma eficaz, célere, e coesa a situações de crise externa. O primeiro passo dessas condições deve consistir na criação de um instrumento formal e específico para o abastecimento externo, que seria aplicado em determinadas situações, que passaria por um mecanismo de monitorização destinado a fornecer alertas preventivos e procurar melhorias a serem feitas na capacidade de resposta da comunidade em caso de crise energética externa.

A inclusão da política energética na agenda da política externa europeia facilitaria a integração dos objectivos energéticos definidos a nível político para as relações com os parceiros da comunidade, o que significa um aumento do diálogo com aqueles que atravessam situações tão exigentes como as descritas acima - EUA, China, Canadá, Japão e Índia – em fóruns de amplitude mundial como a Organização das Nações Unidas, a AIE ou o G8. Um dos objectivos da política energética europeia a ser tratado com a mais alta prioridade ao nível externo deveria ser a promoção de um acordo internacional sobre a eficiência energética, podendo o mesmo ser construído com base no alargamento geográfico do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA DA COMISSÃO EUROPEIA

As recomendações da Comissão Europeia, no que diz respeito à política energética da UE, foram continuamente descartadas pelos Estados-Membros e pelo Conselho até ao início da década de 1990. Durante este período, a Comissão tentou aumentar a segurança energética europeia perseguindo temas como a exportação da estrutura legislativa europeia nas áreas da energia e segurança, o desenvolvimento dos princípios da interdependência e de um mercado multilateral através de políticas como o Tratado da Carta da Energia (TCE)⁶⁴. Na publicação do Livro Verde de 2000, a Comissão alertava para os perigos da pouca diversidade do fornecimento de energia da UE, salientando a necessidade da Europa ter uma política comum para a questão da energia devido a crescente dependência energética de países externos à comunidade. Contrariando isto, no mesmo texto, a dependência na Rússia para o aprovisionamento de gás era vista como um exemplo a seguir: «[T]he continuity of [gas] supplies from the former Soviet Union, and then Russia, over the last 25 years is testimony to an exemplary stability»⁶⁵. Em 2000 a Comissão foi encarregue de conduzir o diálogo sobre energia com a Rússia a partir de Janeiro de 2001. Mas enquanto a Estratégia Europeia de Segurança indicava que a dependência energética era uma preocupação especial, a mesma não era indicada como uma das cinco principais ameaças à segurança da União.

Segundo John W. Kingdon – no seu trabalho *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”* – o sucesso do empreendedorismo político passa por «the ‘coupling’ of policy, political and problem ‘streams’. The problem stream consists of those conditions which policy-makers interpret as problems. The policy stream consists of the various ‘solutions’ developed by the Commission, since the 1960s, of a communitarianisation of energy policy. The politics stream consists of political developments, in this case a

⁶⁴ O Tratado da Carta da Energia cria um quadro de cooperação internacional entre os países da Europa e outros países industrializados, com o objectivo, nomeadamente, de desenvolver o potencial energético dos países da Europa Central e Oriental e garantir a segurança do abastecimento de energia da União Europeia. O Protocolo relativo à eficiência energética e aos aspectos ambientais associados destina-se a promover as políticas de eficiência energética compatíveis com o desenvolvimento sustentável, uma utilização mais eficaz e mais sã da energia e o incentivo da cooperação no domínio da eficiência energética. In Carta Europeia da Energia. [Em Linha]. [Consult. Nov. 2015]. Disponível Em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l27028&from=PT>

⁶⁵ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **438**

trend of increasing energy imports and prices, along with enlargement of the EU to include NMS which felt their national security was undermined by dependence on gas imports (particularly from Russia)»⁶⁶. Kingdon afirma, portanto, que um determinado tema só pode ser inserido na agenda política quando existe uma confluência dos três fluxos acima indicados, o que por sua vez acontece quando surge uma oportunidade é despoletada por uma crise ou um evento que realce o tema em questão.

Apesar da CE já anteriormente ter delineado as suas soluções preferenciais para combater a insegurança energética (*policy stream*), só a partir de 2004 – aquando do alargamento da União – é que estas se aliaram ao *political stream*, quando os novos membros começaram a mostrar o seu descontentamento face ao aumento dos preços da energia e ao aumento da dependência de importações da Rússia. As interrupções do fornecimento de gás russo (*problem stream*) em 2006 e 2009 trouxeram a oportunidade para que a Comissão pudesse ligar os três fluxos e assim começar a mudar a perceção unilateral dos Estados-Membros sobre a forma de lidar com o tema da segurança energética, demonstrando que o mesmo teria que ser abordado a nível europeu e não a nível nacional.

A União Europeia é dependente não só da proveniência do gás da Rússia, bem como rota de distribuição do mesmo. Uma disputa entre ucranianos e russos em 2006 foi o início do fim do referido exemplo de estabilidade que era o abastecimento russo. Apesar do forte impacto sentido em 2006 foi necessário esperar até à interrupção de 2009 para que existisse uma aproximação de posições dos vários Estados-Membros em encarar a dependência e a pouca diversidade de fontes de fornecimento de gás como uma ameaça à segurança energética, e para que estes comesçassem a desenvolver políticas relacionadas com a forma de lidar com o tema da segurança energética, já anteriormente solicitadas pela Comissão Europeia.

A já grande dependência europeia em fornecimento só veio piorar com os alargamentos de 2004 e 2007; actualmente a União Europeia importa aproximadamente 620 milhões de toneladas de petróleo e 362 milhões de toneladas de gás natural – sendo que 294 milhões de toneladas de petróleo e 148 de gás são

⁶⁶ Cit in MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **436**

originárias das antigas Repúblicas Socialistas Soviéticas. Existe, no entanto, no seio da comunidade europeia um clima de preocupação sobre se os investimentos feitos nas infraestruturas russas serão suficientes para responder à previsão do contínuo crescimento da procura energética na Europa até 2030, e face ao crescimento galopante das necessidades energéticas dos importadores asiáticos⁶⁷. Estas preocupações ganharam ainda mais relevância quando, em 2012, a Rússia não foi capaz de garantir o abastecimento de nove Estados-Membros da UE.

Em 2003, a política oficial do governo de Moscovo era utilizar o potencial «of 'great energy resources' as an 'instrument of carrying out internal and external policy' (...) A stated Russian objective is that 'international policy for the long term will focus on the possession of energy sources' and under the conditions of competition for resources [it] cannot be excluded resolving problems by military force' (Government of the Russian Federation, 2010)»⁶⁸. Seguindo esta política, Moscovo conseguiu explorar várias divisões dentro da União Europeia, e fazer com que vários Estados-Membros prejudicassem o desenvolvimento de uma política comunitária para a segurança energética celebrando acordos bilaterais com a Rússia como forma de promoverem a sua própria segurança energética.

Todos estes factores, culminando nas falhas de abastecimento de gás de 2006 e 2009, originaram a abertura de uma janela de oportunidade que foi aproveitada pela Comissão para propor uma solução supranacional ao problema da insegurança energética: preços mais razoáveis e abastecimentos mais fiáveis poderiam ser obtidos caso fosse constituído um mercado interno europeu da energia, abastecido por fontes mais diversificadas. As interrupções de fornecimento russo deram por isso um peso ainda maior ao argumento que já desde 1996 circulava no centro das instituições europeias: maior cooperação e envolvimento, maior segurança.

Segurança Externa do Aprovisionamento

O maior feito da política energética europeia nos últimos foram os passos dados para a formação do mercado interno de energia. No entanto, este não oferece

⁶⁷ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **439**

⁶⁸ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **438**

garantias completas de segurança energética europeia uma vez que esta está sempre dependente de actores externos às suas fronteiras, o que proporciona a necessidade de uma estratégia para a relação com os fornecedores da União. Esta estratégia teria mais hipóteses de sucesso caso partisse de uma política comum.

Um dos principais desafios é a variedade cultural, política e económica dos fornecedores energéticos da União. Para o conseguir ultrapassar, a UE necessita de interagir com esses fornecedores de forma flexível e individual, mostrando-se como uma força política unida, uma vez que divisões internas podem por em causa o seu papel como um actor influente na cena energética mundial. Aqui, o papel do mercado interno terá que ser suplementado pelas capacidades diplomáticas e de negociação da UE. A União terá assim que conduzir a sua negociação através da variação entre aos países fornecedores basearem a sua política energética em ferramentas políticas ou em ferramentas económicas. Estas podem ser utilizadas tanto em estratégias de cooperação com a União Europeia – diplomacia bilateral ou multilateral, instituições multilaterais, comércio livre, abertura para *foreign direct investments* – como em estratégias de conflito – sanções económicas, acções clandestinas, uso de força militar, cartelização, comércio protecionista.

Em 2005 a presidência britânica da União Europeia concluiu que a coordenação de políticas dos vários Estados-Membros na área da energia era necessária para melhorar a segurança do aprovisionamento no seio da comunidade. Esta alteração de posição britânica foi um desenvolvimento importante nesta matéria visto que o Reino Unido, a par da Alemanha, eram os principais opositores à proposta da Comissão Europeia em 2003 de apresentação de um artigo sobre a Energia na União.

O Livro Verde da Comissão, apresentado em 2006, incluía como objetivo a apresentação regular de Strategic EU Energy Reviews (SEER), cuja primeira foi divulgada em Janeiro de 2007. A estratégia “Uma Política Energética para a Europa” marcou o início de um plano de acção europeu para responder aos principais desafios à política energética da UE: sustentabilidade, segurança de fornecimento, e competitividade. Para alcançar estes objectivos, «the EC also laid out quantifiable targets, the famous 20/20/20 targets up to 2020. The action plan was complemented

with changes in legislation shortly afterwards with the Lisbon Treaty (2007) finally including specific provision on energy»⁶⁹.

O Tratado de Lisboa foi o primeiro tratado da história da integração europeia a incluir um artigo dedicado ao tema da Energia, no quadro do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Logo no seu artigo 4º, o TFUE refere que a «União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros quando os Tratados lhe atribuíam competência em domínios não contemplados nos artigos 3º e 6º. (...) As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados: a) Mercado interno; (...) h) Redes transeuropeias; i) Energia;»⁷⁰. Já o artigo 194º aponta como objectivos da política energética europeia «a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia; b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União; c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e d) Promover a interconexão das redes de energia»⁷¹. Apesar de demonstrar uma propensão para uma política energética cada vez mais supranacional, o Tratado de Lisboa salvaguarda que os objectivos acima enumerados não «afetam o direito de os Estados-Membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético»⁷².

A questão da solidariedade entre Estados-Membros referida no Tratado de Lisboa permanece um pouco vaga e por isso aberta a várias interpretações devido à falta de legislação específica sobre o tema. A tomada de decisão, em termos de instrumentos formais e atribuição de competências, nas áreas políticas requerem a cooperação intergovernamental e esta está condicionada pelas preferências nacionais de cada Estado-Membro.

⁶⁹ KANELAKIS, M.; MARTINOPOULOS, G.; ZACHARIADIS, T. – European energy policy - A review. Energy Policy. Volume 62 (2013) 1020-1030. **1021**

⁷⁰ União Europeia – Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2012. 51

⁷¹ União Europeia – Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2012. 134.

⁷² União Europeia – Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2012. 135.

O relatório de 2008 do Conselho sobre a implementação da Estratégia de Segurança Europeia espelha a prioridade da Comissão ao classificar a segurança energética como uma alta prioridade europeia, realçando a necessidade da União falar a uma só voz via o EU Energy Security and Solidarity Action Plan, que deveria incidir em iniciativas de diversificação de fontes de energia e de redes distribuidoras. Contudo, legislação vinculativa sobre a acção externa de cada Estado-Membro em matérias de segurança energética continua a ser um ponto fraco da actuação da Comissão.

Em Setembro de 2011, a Comissão foi mandatada pelo Conselho Europeu para formular um tratado juridicamente vinculativo com a República do Azerbaijão e o Turquemenistão em nome da UE para a construção de um sistema de gasodutos através do mar Cáspio. Esta foi a primeira iniciativa operacional que resultou de uma estratégia energética externa apoiada na coesão e na cooperação entre instituições e Estados-Membros da União.

No rescaldo da interrupção do abastecimento de energia à União de 2009, o Parlamento Europeu e o Conselho propuseram um regulamento sobre medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás no mercado interno, e que viria a ser adoptado em 2010. Este regulamento deixava claro que a segurança do fornecimento de gás no seio da UE não poderia ser alcançada com iniciativas individuais de cada Estado-Membro. O artigo 11º do regulamento nº 994/2010 declara que «a Comissão pode declarar uma emergência a nível da União ou uma emergência a nível regional para uma região geográfica especificamente afectada (...) Logo que declarar uma emergência a nível da União ou a nível regional, a Comissão convoca o Grupo de Coordenação do Gás. (...) A Comissão pode convocar um grupo de gestão de crise composto pelos gestores de crises a que se refere a alínea g) do nº 1 do artigo 10º, dos Estados-Membros envolvidos na emergência. Em acordo com os gestores de crises, a Comissão pode convidar outras partes interessadas para participarem nesse grupo. A Comissão assegura que o Grupo de Coordenação do Gás seja periodicamente informado dos trabalhos do grupo de gestão de crise.»⁷³.

⁷³ União Europeia – REGULAMENTO (UE) Nº 994/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO. Jornal da União Europeia. 2010. 14

Graças à directiva sobre o mercado interno de gás de 2009 e ao regulamento já referido sobre a segurança do fornecimento de gás, a Comissão foi solicitada a fornecer a sua opinião sobre o estado e os investimentos nas infraestruturas dos Estados-Membros, bem como sobre acordos intergovernamentais, para garantir o cumprimento da lei europeia e os objectivos de segurança traçados. Estes pareceres da Comissão já causaram impactos, nomeadamente na alteração do contrato entre o Grupo PGNiG e a Gazprom, relativo ao fornecimento de gás russo àquele país através do gasoduto Yamal-Europa até 2022 (com a opção de extensão para 2037), para que o acesso a terceiros fosse espreitado e para que o excesso de gás distribuído fosse reexportado para outros países⁷⁴. A partir daqui todos os projectos de infraestruturas inseridos no âmbito da energia externa que sejam considerados politicamente importante por cumprirem vários critérios de diversificação energética, mesmo que sejam comercialmente pouco rentáveis, serão financiados pelo orçamento comunitário de 2014-2020.

Principais Dificuldades

Alguns estudos, como o “Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States” de Sanam S. Haghighi, revelaram a existências de tensões entre as instituições da União Europeia e os Estados, bem como a crescente institucionalização das relações energéticas da UE com os seus vizinhos. Nesta área, o tema do gás natural é aquele que melhor retrata a integração europeia na área da segurança energética.

O mercado de gás natural está assente numa vasta rede de infraestruturas espalhadas além das fronteiras da UE – pelos gasodutos que ligam a União ao Reino da Noruega, à Rússia e à República da Argélia passam mais de metade do gás consumido pelos mercados europeus. O gás natural representa um combustível de transição para a UE no seu caminho em direcção às metas das energias renováveis. Ao mesmo tempo, o gás «is complementary to renewable energy owing to its flexibility and capacity to run base-loads (Natural Gas Europe, 2013). Moreover, EU Member States often regard renewable sources of energy as stimuli to the domestic security of supplies even

⁷⁴ MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. Volume 55 (2013) 435-444. **440**

though corresponding policy targets are set at the EU level (see, for example, European Council, 2013, p. 4). The oil market, by contrast, is essentially global and European integration consequently less salient»⁷⁵.

Os princípios base de mercado e competição significam inevitavelmente a aplicação das regras do mercado único europeia ao comércio de gás dentro da União. A abertura do mercado tem por objectivo a criação de uma comunidade europeia do gás que estimule a competição, promova o aumento da eficiência energética e a redução dos preços. É por isso espectável que mercados energéticos competitivos beneficiem os consumidores finais e promovam a competitividade internacional da economia comunitária. Ou seja, uma abordagem à segurança energética europeia deve sempre ter em conta não só os principais princípios da União Europeia, bem como as suas relações com os seus principais fornecedores energéticos e os países de trânsito.

Existem dois tipos de integração promovidos pela UE no que diz respeito ao gás natural: a sociedade de segurança energética além Europa, e sociedade de segurança energética da UE⁷⁶. Relativamente à sociedade mais abrangente, esta é predominantemente pluralista e baseada na subsistência dos seus membros e no interesse próprio. É uma sociedade de segurança energética coexistente onde os Estados detêm o papel principal, submetendo as companhias energéticas e os seus investidores à sua acção, num comércio energético feito caso-a-caso e sem princípios multilaterais. Neste cenário, a utilização de recursos energéticos como instrumentos políticos é possível.

A consolidação do conceito de segurança energética da União desde os anos de 1990 tem contribuindo para que este ganhe uma direcção mais solidária, assente em princípios comuns. A primeira versão de uma distinção clara de uma sociedade de segurança energética europeia coesa foi uma sociedade de segurança energética cooperativa, onde os Estados-Membros estão comprometidos em alcançar os três princípios base da segurança energética da União – sustentabilidade, segurança de

⁷⁵ AALTO, Pami; KORKMAZ TEMEL, Dicle – European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52:4 (2014) 758-774. **759**

⁷⁶ AALTO, Pami; KORKMAZ TEMEL, Dicle – European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52:4 (2014) 758-774. **762**

fornecimento, e competitividade – e incluem os restantes actores do mercado nesse processo. Apesar disto, os Estados-Membros continuam a perseguir as suas próprias agendas internas e a celebrar acordos bilaterais no âmbito das relações energéticas externas. As medidas propostas pela Comissão no Terceiro Pacote Energético – criação de um mercado interno de energia; liberalização dos mercados energéticos nacionais, aumentar a coordenação em temas como o aprovisionamento de recursos energéticos e relações externas – ambicionam uma maior integração das políticas nacionais no que pode ser descrito como sendo uma sociedade de segurança energética de convergência.

Estes tipos de sociedades de segurança energética podem ser analiticamente separados, sendo que cada uma delas é assegurada por um conjunto diferente do que Aalto e Temel denominam como “instituições informais”. Apesar de serem difíceis de explicar, as instituições primárias – ou formais – formam uma rede profunda que facilita a compreensão dos diversos desvios nas políticas dos Estados-Membros formalmente comprometidas com o Terceiro Pacote Energético. Sem uma, com a mediação das instituições formais, as instituições informais definem a extensão dentro da qual são construídas as políticas energéticas, sob a forma de directivas, comunicações, etc., e a aplicação estratégica de instrumentos legais.

No que à diplomacia energética diz respeito, o bilateralismo salienta o papel dos Estados-Membros e para muitos dos quais é por si só uma forma de garantir a segurança do aprovisionamento energético dos seus mercados. O bilateralismo é por isso um dos obstáculos mais difíceis de ultrapassar para as relações externas da União Europeia. Apesar dos já referidos apelos da Comissão à coordenação de políticas externas – ‘uma organização, uma voz’ – o Conselho salvaguarda a condição de que as negociações em matérias de segurança energética que decorram ao nível da UE devem ser encaradas numa base de análise caso-a-caso, respeitando os diálogos já existentes entre os Estados-Membros e os seus próprios parceiros energéticos.

Os recursos de gás natural são vistos como sendo soberanos devido ao facto dos seus depósitos serem territorialmente confinados por norma a um país. No Tratado de Lisboa esta visão foi apoiada pelos Estados-Membros pois foi permitido que cada um constituísse o seu próprio cabaz energético. Apesar disto, os Estados-

Membros comprometeram-se com a concretização do mercado interno da energia e dos seus objectivos 20/20 (20% da energia produzida deveria provir de energias renováveis, 20% de eficiência energética, e 20% de reduções de emissões poluentes, até 2020). «This mixed picture reflects the problems in translating the shared competence in energy into practice. On a more conceptual level, we find Westphalian sovereignty predominant in coexistent and co-operative societies, as expressed in the co-operation in external energy relations»⁷⁷.

Não só estes objectivos 20/20 mostram as características de coordenação das instituições europeias como correspondem a objetivos traçados por regimes internacionais, como o Protocolo de Quioto. No entanto, os Estados-Membros aplicam abordagens diferentes entre si para atingirem estes objectivos globais, o que causa a fragmentação do mercado interno. Assim, a Comissão funciona aqui como uma espécie de regulador para harmonizar a legislação comunitária com a implementação possível das medidas necessárias em cada Estado-Membro.

No caso do gás natural, a implementação do Terceiro Pacote diversifica as fontes de importação sem limitar as escolhas dos Estados-Membros uma vez que a política europeia tem sido mais concentrada na formação de interconecções através do melhoramento das infraestruturas existentes e garantindo o acesso a elas de terceiros.

Great power management diz respeito às interações dos grandes Estados-Membros e da União Europeia com os grandes parceiros energéticos dentro dos limites da divisão de competências. No caso do gás, estas relações pendem necessariamente a favor dos grandes fornecedores externos do mercado interno europeu, uma vez que internamente a UE não tem outros grandes fornecedores (tendo apenas fornecedores de pequenas dimensões ou já em declínio) e tem grandes importadores com companhias energética de peso que formam parte dos cálculos destes grandes fornecedores. Assim, o *great power management* reconhece os vários Estados-Membros da União como instituições formais ao mesmo tempo que atribui à

⁷⁷ AALTO, Pami; KORKMAZ TEMEL, Dicle – European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52:4 (2014) 758-774. **765**

Comissão Europeia o papel de coordenadora dos diálogos energéticos entre a UE e os seus principais fornecedores.

Apesar de ser a principal impulsionadora do mercado interno, o trabalho da Comissão é de certa forma minado pela lentidão por parte dos Estados-Membros a implementar as medidas do Terceiro Pacote uma vez que, a título de exemplo, «The French and German former state monopolies, EDF and GDF, and E.ON and RWE, lobbied their state patrons and were consequently allowed to retain ownership of gas and electricity networks if supervised and managed by an independent operator (Euractiv, 2009). Finally, Member States also curtailed the proposed powers of the new Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Talus, 2012, pp. 234–6)»⁷⁸ companhias de gás natural europeias e extraeuropeias sempre consideraram normal a celebração de acordos bilaterais que limitassem a acção de terceiros, e a sua preferência por contratos a longo prazo também gera vários atritos na reacção à liberalização do mercado; e ainda a preferência por um capitalismo estatal ao invés da liberalização do mercado de alguns dos principais fornecedores da UE estimula a procura de acordos bilaterais por parte dos Estados-Membros.

As instituições da energia diplomática, soberania e *great power management* são fortemente condicionadas pelos interesses próprios dos Estados-Membros. Na União Europeia, porém, os Estados-Membros têm que negociar uns com os outros, com as companhias energéticas, fundos de investimento e organizações não-governamentais sobre a sua definição e o seu papel no mercado. Sem a passagem progressiva de poderes nacionais para as mãos da Comissão, o caminho da União para uma integração convergente será assombrado por tensões e atritos, o que conduzirá a que outras formas de integração prevaleçam em alguns lugares da Europa.

⁷⁸ AALTO, Pami; KORKMAZ TEMEL, Dicle – European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52:4 (2014) 758-774. **766**

A PRINCESA E O URSO: O FUTURO DAS RELAÇÕES ENERGÉTICAS ENTRE A UE E A RÚSSIA

Em Fevereiro de 2011, a Comissão Europeia e a Federação Russa alcançaram um entendimento⁷⁹ sobre as suas expectativas na relação energética entre as duas entidades para as próximas décadas. Deste entendimento nasceu o Roadmap- EU-Russia Energy Cooperation until 2050, ao qual é feita uma breve análise nas páginas que se seguem, por se entender fundamental na compreensão da importância relativa face a outros espaços regionais, como o Mediterrâneo.

Actualmente milhares de empresas europeias e russas desenvolvem mercados mútuos, criando assim uma base para a interdependência entre a Federação Russa e a União Europeia. Uma análise a estas relações mostra que as companhias energéticas estão um passo à frente dos seus respectivos governos estabelecendo ligações comerciais ao nível industrial e contribuindo para a cooperação energética e segurança europeia e também para a integração económica do subcontinente.

Com a subida da procura energética em países como a China e a Índia, a Agência Internacional da Energia⁸⁰ estima que haja um crescimento na procura global de energia a rondar os 40% sendo que o gás atingirá os níveis de procura do petróleo e do carvão juntos, o que segundo a mesma agência implica realizar investimentos nas infraestruturas energéticas globais no valor de 38 triliões de euros. Isto inevitavelmente trará consequências quer à UE quer à Rússia uma vez que estas economias em expansão no Oriente tornar-se-ão proeminentes nas exportações russas, apesar dos factores internos indicarem que a contribuição do petróleo e do gás para o PIB russo redução para 15% em 2035. Também na União, a transição para uma descarbonização da energia contribuirá para um crescimento limitado dos combustíveis fósseis.

Segundo a Comissão Europeia, o *shale gas* e outras fontes inconventionais de energia tornaram-se importantes fontes de oferta. O aumento da utilização de gás

⁷⁹ Common Understanding on the Preparation of the Roadmap of the EU-Russia Energy Cooperation until 2050. (2011) [Em Linha]. [Consult. Nov. 2015]. Disponível Em: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/Energy/eu-russia_strategies_scenarios/Library/eu-russia_roadmap_2050/Understanding%20roadmap%202050.pdf.

⁸⁰ International Energy Agency – World Energy Outlook 2011. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2011_WEB.pdf

liquidificado (GPL) vai transformar o mercado do gás num mercado cada vez mais global com um transporte mais independente dos gasodutos.

De forma a combater os riscos ambientais associados a produção de energia, quer a União Europeia e a Federação Russa têm como objetivo fortalecer a sua cooperação em medidas de segurança que incluam a exploração e produção de hidrocarbonetos e a segurança nuclear. No geral, existem várias oportunidades de integração do trabalho de pesquisa, troca de informações entre equipas de investigadores. O principal objectivo destas plataformas de cooperação deverá incluir o desenvolvimento de pontos de vista comuns para a pesquisa e apoio de actividades inovadoras.

A União Europeia e a Rússia estão interligadas por uma vasta rede energética relativa ao gás, ao petróleo e à electricidade, e apesar de ambos estarem a desenvolver policias que visam a diversificação do cabaz energético a cooperação entre os dois deverá continuar a ser mutualmente vantajosa. O grande objectivo deste diálogo é que em 2050 União Europeia e Rússia formem um mercado energético comum ao nível do subcontinente. Para que tal aconteça é necessário aproximar gradualmente regras, padrões e mercados de ambos os lados no campo energético. Este objectivo estratégico para 2050 deverá contar com uma infraestrutura integrada com um mercado livre e transparente que contribuiria para a segurança energética russa e europeia e para os objectivos de desenvolvimento sustentável de ambas as partes.

Electricidade

Em todos os cenários de descarbonização presentes no Energy Roadmap 2050, a electricidade parece assumir um papel cada vez mais importante no mercado, especialmente nos cenários a partir de 2030, que nos apontam para um aumento do consumo e da produção eléctrica com base em energias renováveis. De acordo com as estimativas, a electricidade ocupará aproximadamente 65%⁸¹ do consumo de energia de carros ligeiros de passageiros e de carros ligeiros de mercadorias.

⁸¹ EU-Russia Energy Dialogue – Roadmap: EU-Russia Energy Cooperation until 2050, 6.

Para chegar a este ponto, a UE tenciona continuar a política de *wholesale markets* sem fronteiras; promover o desenvolvimento de redes e contadores inteligentes; e promover a integração da capacidade de armazenamento e de geração de energia para os efeitos da descarbonização. Para que esta transição ocorra o mercado interno é essencial, porque se «properly designed, markets can promote and accompany the system change and effectively promote the most efficient solutions»⁸².

Na Rússia, o papel da electricidade para o cabaz energético será igualmente importante a confirmar-se a média de geração dos últimos 5 anos de 1057 TWh e a ultrapassagem do consumo *per capita* da União em 2017. Os objectivos estratégicos do Kremlin para o sector eléctrico incluem a modernização da capacidade de geração já existente e o aumento da capacidade de geração de energia eléctrica assente no desenvolvimento de novas tecnologias à base de energias renováveis e nuclear.

A energia nuclear é uma importante fornecedora de energia quer na União Europeia quer na Federação Russa, apesar de que na União os diferentes pontos de vista sobre a existência desta energia sejam muito acentuados entre Estados-Membros. Enquanto os russos tencionam acentuar a contribuição da indústria nuclear no seu cabaz energético, reparando ou substituindo as suas centrais, entre os europeus o tema é altamente sensível, uma vez que enquanto alguns Estados apoiam a ideia de substituir as centrais existentes por novas, outros sustentam que estas centrais devem ser desactivadas e os custos alocados a outras formas de energia.

À semelhança do que actualmente acontece no seio da UE, a decisão sobre a composição do cabaz energético nas relações entre a União e a Rússia continuará a pertencer à esfera de soberania de cada uma das partes. Na já referida modernização dos mercados, caberá aos consumidores finais um importante papel através de ajustes ao consumo doméstico facilitados pelas referências à eficiência energética, que potenciam maior poupança energética e monetária.

Outro tema que deve ser analisado no âmbito de uma contínua cooperação entre europeus e russos é a captura e armazenamento de carbono. Inicialmente importante para a capacidade de geração de energia com origem no carvão e o

⁸² EU-Russia Energy Dialogue – Roadmap: EU-Russia Energy Cooperation until 2050, 6.

petróleo, a médio-longo prazo tornar-se-á igualmente importante para a geração de energia impulsionada a gás. O investimento conjunto em centrais de aquecimento e arrefecimento e na modernização do sector energético no seu todo é um importante desafio à capacidade da Rússia e da UE conseguirem partilhar medidas regulatórias e reformas através de projectos conjuntos.

Gás

Apesar de financeiramente não ter um mercado tão grande como o do petróleo e os derivados, o gás natural é para muitos Estados-Membros da UE – devido à sua elevada dependência do abastecimento de gás russo – mais importante que o petróleo. Para a Federação Russa, a União Europeia representa o seu maior mercador de gás e uma fonte de trocas comerciais muito lucrativas.

Alguns dos objectivos estratégicos da indústria de gás russa incluem a renovação da actual infraestrutura de transporte; a promoção de grandes explorações geológicas de grande potencial energético; desenvolvimento da produção e exportação de gás natural liquidificado; e a liberalização do mercado do gás. A estratégia da Federação prevê que a oferta de gás disponível para exportação para os países europeus seja compatível com o nível da sua procura, ao mesmo tempo que é esperado um aumento das exportações para os países a Este do território russo – aumento esse que permitirá a expansão o Sistema Unificado de Abastecimento de Gás; o envolvimento de empresas russas na exploração de depósitos de gás natural noutras geografias; e a construção de gasodutos internacionais.

O desenvolvimento do mercado russo é um excelente complemento à política de integração de mercados da UE, possibilitando uma maior escolha quer a empresas russas quer a empresas europeias sobre como melhor fazer negócios. O objectivo de um mercado interno completamente integrado é fornecer uma plataforma de longo prazo para uma parceria energética entre a União e a Rússia. Porém, do lado russo, a construção deste mercado pode ser bastante complexa e confusa, o que pode dificultar a vontade de investir em novas infraestruturas.

Como referi anteriormente, a AIE prevê que cheguemos à Idade do Ouro do gás ainda durante a primeira metade do século XXI, uma vez que este é o único

combustível fóssil cuja procura aumenta em qualquer um dos cenários do World Energy Outlook (WEO). De acordo com os estudos publicados no WEO 2011 a média de crescimento da procura de gás nos próximos vinte a vinte e cinco anos é de 1,7%, o que fará com que o consumo global de gás se equipare ao consumo de carvão. Em 2035 a Rússia será o maior produtor mundial e o maior contribuinte para o crescimento do mercado durante o período acima mencionado. Este aumento na lei da oferta e da procura está intrinsecamente ligado ao facto de que o gás natural é mais limpo, uma vez que é, entre os combustíveis fósseis, aquele com o menor número de emissões de gases de efeito estufa (greenhouse gas, ou GHG) e é flexível nas suas aplicações na produção de electricidade e aquecimento.

No que a previsões de longo prazo diz respeito, os cenários previstos no Roadmap 2050 da Comissão Europeia e no cenário 450 da AIE mostram que a diminuição do consumo energético está associada às consequências das políticas de eficiência energética, mais concretamente às políticas relacionadas com a eficiência de edifícios públicos, o que afecta directamente o sector do gás natural uma vez que este é o principal combustível utilizado para a produção de aquecimento. Contudo, a aplicação do gás em sectores como o dos transportes e como *back-up* para as energias renováveis poderá criar oportunidades de crescimento para o futuro da indústria.

Assim, podemos daqui retirar três conclusões: «EU gas demand will depend on several uncertain factors: gas prices compared to those of alternative forms of energy; the evolution of low-carbon, energy efficiency and renewable support policies; economic growth, the penetration of gas in other sectors such as transport, deployment of CCS technology (...) Due to the expected depletion of EU indigenous gas resources, the gas import needs of the EU are growing in most scenarios at least until 2030/35 (...) Post-2035 and particularly post-2040, the future for EU gas demand and imports – and therefore the role of Russian gas - is significantly less predictable»⁸³.

Até 2030, o preço das importações de gás terá um impacto significativo a nível da procura e importação da União. Outros mercados regionais como o norte-americano e os mercados asiáticos terão uma influencia crescente nas relações

⁸³ EU-Russia Energy Dialogue – Roadmap: EU-Russia Energy Cooperation until 2050, 12.

energéticas entre a Federação Russa e a União Europeia, e poderão mesmo chegar a causar consequências nos preços estipulados para os mercados europeus.

O objectivo da União deverá ser, portanto, reduzir a incerteza dos novos desafios à parceria energética com a Federação para nível que tornem ambas as partes confortáveis, reconhecendo que para um aprofundamento destas relações são necessários investimentos sólidos. Para combater as incertezas a Federação Russa precisa de ser regularmente informada sobre as necessidades de abastecimento da UE a longo prazo, da mesma forma que a União necessita de ser informada regularmente sobre a capacidade de produção e distribuição da Rússia, nomeadamente sobre decisões que afectem o desenvolvimento das fontes e da infraestrutura de gás.

Quanto aos riscos da oferta e da procura: ambas as partes correm o risco de que o declínio da procura do gás desde 2008⁸⁴ não seja apenas um fenómeno temporário mas sim permanente; que a cota de mercado do gás russo seja afectada pela competição de outros fornecedores e fontes de energia; ou que os Estados-Membros acabem por necessitar de mais gás do que o inicialmente previsto. No que às infraestruturas e mecanismos regulatórios diz respeito, a Federação e a União correm o risco de que a primeira não consiga cumprir o fornecimento previsto aos seus parceiros europeus nos termos inicialmente acordados; que o transporte de gás russo nos termos actuais passe a ser mais dispendioso sobre uma nova estrutura regulatória; que o ambiente em torno de grandes investimentos no sector do gás continue muito incerto; que as novas necessidades de importação europeias não sejam acomodadas pela actual rede de infraestruturas russas e que não sejam feitas as diligências necessárias para assegurar a renovação e modernização desta rede. No campo político, existe ainda o risco de que as políticas energéticas adotadas, quer pela Rússia quer pela UE, não permitam adequada resposta às incertezas sobre os custos económicos, impactos ambientais, desenvolvimentos tecnológicos e fatores políticos externos; e que a cooperação entre as partes seja pouco coesa, consistente e visionária para suportar todas estas incertezas.

⁸⁴ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

Petróleo

De acordo com as previsões da AIE, a procura mundial de petróleo vai continuar a crescer a um ritmo lento, com uma média de crescimento anual a rondar os 0,6%⁸⁵. Porém, todo este crescimento será proveniente dos países que não fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Actualmente a Federação Russa, e as antigas repúblicas soviéticas, são o maior fornecedor de petróleo da União Europeia, sendo responsáveis por cerca de 47,8% das importações europeias em 2014⁸⁶. Note-se que a este valor é ainda necessário acrescentar o peso do volume de produtos derivados do petróleo, como o gasóleo. A exportação de petróleo para a Europa é bastante importante para a economia russa, uma vez que representou 67,5% das suas exportações petrolíferas em 2014⁸⁷ – num sector cujas relações entre as partes são conduzidas maioritariamente ao nível empresarial. A Federação é o segundo maior exportador de petróleo mundial, com volumes de exportações que alcançaram as 439 milhões de toneladas em 2014 (aproximadamente 15,78% do tráfico internacional)⁸⁸. Apesar da sua produção interna, os principais campos petrolíferos da Sibéria estão a atingir o máximo da sua capacidade pelo que novos (e avultados) investimentos serão necessários para desenvolver os esforços para os substituir. Os recursos existentes noutras geografias, incluindo a exploração de petróleo não convencional, são vários, porém a sua exploração poderá revelar-se complicada.

Na sua Estratégia Energética para 2030, o Governo russo transmitiu a sua vontade em diversificar as exportações petrolíferas, aumentando volume destas para os mercados asiáticos – para onde foram 23% das exportações petrolíferas da Rússia em 2014⁸⁹. Assim, a política russa pretende: (i) reduzir as exportações para a Europa ao mesmo compasso que aumenta as exportações para a Ásia; (ii) garantir receitas

⁸⁵ O crescimento de 2013 para 2014 foi na ordem dos 0,8%. (BP Statistical Review of World Energy 2015).

⁸⁶ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

⁸⁷ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

⁸⁸ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

⁸⁹ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

para o orçamento russo nas diferentes etapas de desenvolvimento económico e energético; (iii) a participação activa de empresas russas nos mercados internacionais.

Actualmente, o petróleo continua a ser a energia mais utilizada na União Europeia, tendo sido responsável por 36,8% do *mix* energético da UE em 2014. Espera-se que em 2035 esta percentagem desça para os 29%. A partir deste ano todos os cenários tornam-se mais incertos. A incerteza permanece quanto às trajectórias da procura de petróleo por parte da União, como quanto às trajectórias de oferta da Federação uma vez que existem vários factores que podem condicionar o seu curso: o preço das energias a nível mundial; o peso de outras fontes energéticas, nomeadamente a nuclear; políticas ambientais reguladoras da emissão dos GHG; progressos tecnológicos na área da eficiência energética e transportes mas também na exploração de formas não convencionais de petróleo – como o *shale oil*.

Tanto a Rússia como a UE partilham interesses em comum sobre a energia petrolífera: a previsibilidade e estabilidade de mercados e participantes. Para alcançar parte destes interesses é crucial o investimento e o desenvolvimento de infraestruturas. Apesar deste ultimo ponto ser alvo de pouca atenção pela flexibilidade de transporte e armazenamento do petróleo, é essencial para garantir a estabilidade da relação entre a oferta e a procura.

Renováveis

O potencial das energias renováveis na Rússia é quase tão vasto como o próprio território russo. Contudo, apenas nos últimos anos é que o sector energético russo começou a apostar nas fontes de energia renováveis, apesar de já investir na energia hidrográfica que desde de 2005. Tendo em atenção a enorme tradição de combustíveis fosseis no mercado russo, não existe por enquanto uma grande margem de manobra para as renováveis a não ser em regiões remotas, onde estas podem com uma relativa facilidade substituir progressivamente o gasóleo na produção de energia.

Actualmente, a cooperação entre a Federação e a UE em matéria de energias renováveis é subdesenvolvida. Os principais desafios a esta cooperação são: as diferenças entre as condições à partida de cada uma das partes, uma vez que a indústria de energias renováveis russa está por enquanto menos desenvolvida do que

a indústria europeia; a questão de se existirão ou não planos e objectivos para as renováveis para além de 2020, e a integração destes com o desenvolvimento do mercado de energia interno da União; estruturas de taxação energética distintas, discrepâncias no sistema regulatório e nos padrões técnicos; e o desenvolvimento de uma moldura para as importações e exportações entre ambos os lados.

A União Europeia pode vir a beneficiar muito com a criação de um mercado de energia renovável na Rússia, para onde as empresas europeias podem vir a escoar os seus serviços, os seus avanços científicos e os seus conhecimentos em engenharia. A abertura deste mercado poderá significar também uma descida dos preços energéticos na União.

A Evolução das Relações Energéticas UE-Rússia

Alguns analistas «have portrayed the EU in uncomplicated terms as a market liberal actor tend to only infer that this set of ideas has been influential over EU energy policymaking, whilst also inferring that they improve policy»⁹⁰. Os decisores políticos europeus actuam com base em ideias e poderes que podem limitar o seu leque de opções disponíveis para lidar com um determinado tema. Na perspectiva do mercado liberalizado, a energia tem sido tratada como um *commodity* dotada de mecanismos de mercado que são mais eficientes a combater os efeitos de crises energéticas e não como um bem essencial ou como um instrumento estratégico, o que faz com que muitas vezes a análise económica se sobreponha à análise política das situações.

É esta perspectiva de mercado livre que tem guiado a política energética da União Europeia nas últimas décadas, e que consequentemente influencia a maneira como analisamos as reformas energéticas russas. Assim, as políticas liberais internas europeias condicionam as suas relações externas. Como foi referido anteriormente, a União procura promover «beyond its borders’ and to ‘normalise’ energy relations with third parties via liberal market rulemaking»⁹¹. Esta estratégia é complementada com o desejo expresso pelas instituições europeias de que a UE passe a falar a ‘uma só voz’.

⁹⁰ KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75. **60**

⁹¹ KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75. **62**

Desconstruindo as relações entre a União Europeia e a Federação Russa durante os anos 90 é possível concluir que graças aos conhecimentos adquiridos de liberalização de mercados e a incentivos económicos, a UE actuava como “*rule giver*” e a Rússia como “*rule taker*”. Esta influência exercida sobre a antiga União Soviética foi também possível graças à queda da ideologia comunista no início da década. A partir do meio da década de 2000, a política energética da Rússia mudou, passando a olhar para a energia tendo em conta a sua importância socioeconómica, isto é, os recursos energéticos passaram a ser encarados como instrumentos estratégicos nacionais e não *commodities*. A Rússia orienta assim a sua política energética para que o Estado detenha uma posição central no mercado, acreditando que a energia é capaz de desempenhar um papel fundamental na recuperação económica e política da Rússia.

Os russos não estão sozinhos na sua política de protecção energético, uma vez que o investimento público no sector energético é igualmente forte em países como a República Bolivariana da Venezuela, a República Popular da China, a República Federativa do Brasil, a República da Índia, o Reino da Arábia Saudita, e a República Argentina. Podemos por isso afirmar que existe no mundo uma tendência para que as empresas energéticas, nomeadamente as de combustíveis fósseis, sejam empresas estatais – no caso do petróleo estas são conhecidas como NOC’s (National Oil Companies) e detêm cerca de 80% das reservas mundiais comprovadas⁹².

Neste contexto, «the EU starts to look somewhat isolated on its stated energy foreign policy course and less well equipped to influence energy negotiations in a market liberal direction. What might emerge as important, in this instance, is for the EU to develop the ability to comprehend, for example, Russian actions on their terms in order to more successfully negotiate going forward»⁹³.

Consequentemente, noções geopolíticas estão a influenciar cada vez mais a política energética europeia, na medida em que a mesma não deixa de ser uma *commodity* mas adquire uma característica mais socioeconómica, como referido pelo antigo Comissário Europeu para a Energia Günther Oettinger: «[e]nergy is the life-

⁹² KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75. **65**

⁹³ KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75. **65**

blood of our societies. The wellbeing of our people, industry and economy depends on safe, secure, sustainable and affordable energy' (Oettinger, in DG Energy 2011: 29) »⁹⁴.

É portanto possível encarar este marco como uma reconceptualização da segurança energética, na medida em que deixa de ser dado adquirido que esta é assegurada pelos mercados e pelos seus instrumentos. Nesta óptica, a UE já começou a adaptar vertentes mais intervencionistas no sector energético, como no caso de Nabuco, onde quer «the planned route, specifically by passing Russia, and the EU's methods of achieving it arguably reflect a geopolitical interpretation of energy transit and a preference for direct market intervention to decide which routes are built»⁹⁵. O envolvimento da União neste e noutros projectos pode ser utilizado como argumento de que os mercados não estão a ser capazes de garantir a segurança energética europeia e que a Comissão deve intervir para além do papel de reguladora de mercado.

Esta visão geopolítica iniciou-se na Europa, como anteriormente referido, após a interrupção do fornecimento de gás russo em 2006 e 2009. Desde então, vários actores políticos europeus recorrem à retórica e à ameaça do recursos naturais para defenderem a necessidade de uma acção colectiva da União com vista a tentar alcançar um equilíbrio geopolítico com a Rússia, uma vez que à medida que se foi percebendo que a Rússia era de facto capaz de utilizar a energia como um instrumento de negociação política, esta foi-se afirmando como uma superpotência energética cada vez mais influente.

Opiniões diferentes – baseadas em relações históricas e dependências directas – sobre a política energética russa têm minado a política externa da União Europeia através da celebração de acordos energéticos bilaterais entre a Rússia e alguns Estados-Membros. A verdade é que de forma a explorar estas divergências, a «Russia has been acting as a classical power that 'feels more comfortable dealing with other "Great Powers" like France, Italy, Germany and even the UK' (David et al. 2011: 184). This suggests that a geopoliticization of energy is weakening the EU's bilateral position

⁹⁴ Cit in KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75.65

⁹⁵ KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75.65

in relation to Russia as well as solidarity in energy, because the geopolitical emphasis *per se* speaks to and empowers individual countries over the EU as well as emphasizing dependencies and vulnerabilities»⁹⁶.

Como referido anteriormente, no que toca à Rússia a União Europeia está a apontar a um alvo em movimento. Como se isso não fosse por si só preocupante, estamos a abordar um país que detém uma força militar que se perfila entre as melhores do mundo, que é uma das grandes potências económicas e políticas do mundo, e é o principal fornecedor energético da União. Interrupções no abastecimento, *new resource nationalism* e a sua ambição de adoptar estratégias unilaterais, ao invés de seguir as normas do direito internacional e cooperação multilateral, colocam a Rússia num patamar incompatível com a definição de segurança energética já referida. Face a este comportamento *hawkish*, torna-se necessário olhar para o mapa geopolítico dos vizinhos da União Europeia e procurar parceiros com tendências mais *owlish*, como é o caso do Mediterrâneo.

⁹⁶ KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75. **67**

ENERGIA NOSTRUM: AS RELAÇÕES POLÍTICAS E ENERGÉTICAS EURO-MED

O mar Mediterrâneo é considerado um conjunto geopolítico muito singular sobretudo pelas enormes diferenças que dividem os limites terrestres do Norte – a Europa e, incorporada nesta, a União Europeia – dos limites terrestres do Sul – África. Estes dois limites geográficos podem hoje ser considerados antagónicos, se nos restringirmos à interpretação da obra *“The Clash Of Civilizations: And the Remaking of World Order”* de Samuel P. Huntington. A teoria desenvolvida por Huntington, publicada pela primeira vez em 1996⁹⁷, referia um conflito entre o mundo cristão e o mundo muçulmano que seria exacerbado pelo crescimento demográfico acentuado das sociedades muçulmanas em comparação ao lento crescimento das sociedades europeias. Como refere Yves Lacoste, esta seria a «causa da pressão que os muçulmanos exercem sobre o mundo cristão. A placa Islão, sobrecarregada e sobrepovoada, empurraria então a placa civilização europeia»⁹⁸. O Mediterrâneo pode por isso ser concebido como um conjunto antagónico formado pelos conflitos permanentes que existem entre dois ou vários subconjuntos, o mesmo é dizer que desde há largos séculos que o Mediterrâneo é uma zona de contacto e de conflitos entre certos pontos de duas grandes áreas de civilizações – o mundo Cristão e o mundo Muçulmano.

Na obra *“The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II”*, Fernand Braudel identifica o Mediterrâneo não apenas como uma extensão marítima entre a Europa e o Norte de África, mas refere-se a um grande Mediterrâneo, e a uma «Mediterranean civilization [that] spreads far beyond its shores in great waves that are balanced by continual returns (...) the circulation of man and of goods, both material and intangible, formed concentrating rings round the Mediterranean. We should imagine a hundred frontiers, no tone, some political, some economic, and some cultural»⁹⁹. Tendo esta ideia como base de partida, importa referir que a utilização do termo Mediterrâneo em geopolítica não se refere apenas à extensão marítima. Trata-

⁹⁷ HUNTINGTON, Samuel P. – **The Clash Of Civilizations: And The Remaking Of World Order**. Simon & Schuster, 1996.

⁹⁸ LACOSTE, Yves – **A Geopolítica do Mediterrâneo**. 1ª Ed. Edições 70, 2008. p 29.

⁹⁹ BRAUDEL, Fernand – **The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II**. 2ª Ed. University of California Press, 1996. p. 170.

se de um conjunto mais vasto, uma vez que alguns dos Estados que são banhados pelo Mediterrâneo são igualmente banhados pelo oceano Atlântico – como é o caso de Marrocos, o Reino de Espanha, e a República Francesa – e alguns dos países mediterrânicos estendem-se por milhares de quilómetros além as suas costas. Tendo em consideração o tema desta dissertação, torna-se necessário estender o conjunto Mediterrâneo até 2000 quilómetros para o interior do Deserto do Sahara para que o mesmo abranja as reservas petrolíferas da Argélia e do Estado da Líbia.

Com efeito, podemos então formar conjuntos mediterrânicos que não se cinjam unicamente aos Estados que se situam em redor do mar Mediterrâneo, podendo pois incluir os Estados que têm uma grande importância em situações geopolíticas localizadas na periferia do *Mare Nostrum*, como é o caso do Irão e da República do Iraque, ambos fundamentais para perceber os comportamentos diplomáticos de países mediterrânicos como a República Síria Árabe, a República Libanesa, o Reino Hachemita da Jordânia e o Estado de Israel. Podemos igualmente incorporar neste conjunto geopolítico o Reino da Arábia Saudita, cuja fronteira mais ocidental situa-se a uns escassos 200 quilómetros do mar Mediterrâneo e a outros 250 quilómetros do Canal do Suez. Não só por questões de proximidade e influência diplomática devem estes e outros países serem associados ao conjunto geopolítico em análise nesta dissertação, mas também por questões culturais – a grande maioria destes é composta por Estados que pertencem ao já referido mundo Muçulmano e Árabe – e por questões energéticas – nestes podemos encontrar mais de 70% da produção mundial de petróleo.

No mundo árabe podemos encontrar vários atritos geopolíticos, culturais e religiosos, sendo que aqueles que mais diretamente afetam os acontecimentos no contexto das relações Euro-Mediterrânicas são a disputa Marroquino-Argelina pela preponderância regional no Norte de África, e a questão do conflito Israelo-Árabe.

Importa referir desde já que as posições citadas e tomadas no decorrer das próximas páginas não têm em consideração as revoltas populares – conhecidas como a Primavera Árabe – que marcaram o início da segunda década do segundo milénio na grande maioria dos países árabes, uma vez que os efeitos das mesmas ainda são muito

recentes para serem devidamente analisados contextualmente. O mesmo princípio é aplicado à questão do autoproclamado Estado Islâmico.

Neste capítulo, iremos analisar a evolução da cooperação Euro-Mediterrânica, passando numa primeira fase um olhar às relações políticas e económicas entre as margens Norte e Sul do mar Mediterrâneo; e numa segunda fase olharemos para as características energéticas da região em análise, bem como para a evolução das relações energéticas Euro-Med.

A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E ECONÓMICAS

A Parceria Euro-Mediterrânica

Apesar de não ter sido a primeira tentativa de construção de uma parceria com o Mediterrâneo – tendo existido até à data duas outras iniciativas, a Política Mediterrânica Global (1972) e a Política Mediterrânica Renovada (1990) – a Parceria Euro-Mediterrânica – lançada em 1995, depois do que ficaria conhecido como o Processo de Barcelona – é o primeiro macro projecto desenhado com o intento de expandir a integração europeia aos países do Mediterrâneo Sul e Este (PMSE). O intuito era tornar «the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity requires a strengthening of democracy and respect for human rights, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and promotion of greater understanding between cultures, which are all essential aspects of partnership»¹⁰⁰. Para implementar este plano, a PEM pretendia aplicar ao Norte de Africa e ao Médio Oriente o modelo que permitiu a integração dos estados europeus na União. «The EMP, which is modelled on the CSCE/OSCE, consists of three baskets: a political and security partnership, an economic and financial partnership, and a partnership in social, cultural and human affairs»¹⁰¹ e apenas através da conjugação destes três objectivos principais se alcançaria o objectivo macro da parceria.

¹⁰⁰ European Union – Barcelona Declaration [Em Linha] [Consult. Abr. 2015] Disponível Em: http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm

¹⁰¹ BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. 34:183 (2003) 183-197. **186**

Desafios Políticos

A política de segurança da União Europeia é caracterizada por dois conceitos centrais: compreensão e cooperação. No Conselho Europeu realizado em Gotemburgo em Junho de 2001, foi adoptado o EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts (PPVC) que tornava a prevenção de conflitos num dos principais objectivos da política externa europeia «to be integrated into all aspects of EU foreign policy: the CFSP (and the ESDP), development cooperation and external trade. Among other things, the PPVC identifies development aid, trade, arms control, human rights policies, environmental policies, political dialogue, diplomacy and capabilities for crisis management (both military and civil) as EU instruments for both structural, long-term and direct, short-term preventive actions»¹⁰². Assim, a UE promove a abordagem compreensiva da noção da segurança ao tomar em conta todas as dimensões da mesma: militar, política, socioeconómica, ecológica, geográfica e cultural.

Em resposta aos atentados de 11 de Setembro de 2001, o Conselho Europeu declarou que «by developing the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and by making the European Security and Defence Policy (ESDP) operational at the earliest opportunity that the Union will be most effective. The fight against the scourge of terrorism will be all the more effective if it is based on an in-depth political dialogue with those countries and regions of the world in which terrorism comes into being»¹⁰³. Os países na periferia europeia são assim vistos como parceiros para a cooperação na área de segurança europeia. Quer o aspecto compreensivo da política externa da UE, quer o cooperativo, estão intrinsecamente ligados uma vez que parcerias e cooperação nas relações Euro-Mediterrânicas não se podem construir apenas sobre o princípio de *hard security* mas requerem uma abordagem mais alargada e um diálogo político mais próximo. Estas características da PESC estavam presentes nos princípios fundadores da PEM.

Com o fracasso ideológico do comunismo no início dos anos 90 e a constante ascensão do islamismo no Norte de África e no Médio Oriente, o debate sobre as

¹⁰² BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. 34:183 (2003) 183-197. **185**

¹⁰³ European Council – **Conclusions and Plan of Action** [Em Linha] [Consult. Mar. 2016] Disponível Em: <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=40802198169>

perspectivas democráticas nestas regiões do mundo ressurgiu no final do século XX. A democracia, com as suas componentes normativas e ideológicas, confronta as percepções Norte-Sul e reactiva suposições e preconceitos antigos. É por isso um tema em que o diálogo UE-Mediterrâneo é particularmente delicado e onde o ressentimento mútuo e a crítica perpetuam bloqueios culturais e percepções negativas, que são nocivas ao diálogo político entre as duas margens. Acresce que o conceito de democracia liberal e representativa europeia pode não ser comparável ao conceito de democracia nos países do mundo árabe, uma vez que ambos têm origens históricas e culturais diferentes.

Assim, o consenso alcançado na assinatura da Declaração de Barcelona sobre democracia e direitos humanos tem um enorme peso simbólico entre os seus 27 signatários. No entanto, a falta de definição de uma agenda política e cultural na estrutura da Declaração demonstra que este consenso não traria concretizações práticas no terreno. Parece por isso que apenas o realismo político conseguiria fazer com que este diálogo ganhasse credibilidade. É precisamente aqui que a relação entre a PEM e a transição política nos PMSE poderia ter actuado, uma vez que faz mais sentido confiar a longo prazo no efeito cumulativo de uma dinâmica sobre a outra, em vez de uma interdependência mecânica e improvável.

A legitimidade das lideranças políticas no Médio Oriente parece não ser complementada com uma posição forte da sociedade civil, capaz de servir como um contrapeso aos regimes. Não existem na região elementos que permitam a consolidação de um movimento democrático, e as revoltas populares – apesar de tido algum sucesso, dependendo do ponto de vista, no final da primeira década do século XXI – eram facilmente contidas pelas forças de segurança do Estado. Uma vez que o povo é privado de participar na construção das regras para a elaboração do processo democrático, qualquer espécie de movimento nesse sentido tem que partir do Estado, sendo que o futuro deste processo está vinculado à vontade de um Estado que carece de meios para o alcançar. A transição para a democracia nos PMSE parece por isso não ser considerada como uma meta, mas sim como um processo que será lento e cujos resultados são incertos, e reversíveis a qualquer momento.

Assim, o Mediterrâneo pode ser visto como uma região instável, marcada por disputas e conflitos que conduzem a uma militarização dos regimes que nela vigoram, o que por sua vez resulta em níveis de integração e cooperação regional baixos, criando o cenário ideal para a proliferação de movimentos extremistas. No âmbito da Parceria Euro-Mediterrânica, os riscos à segurança residem essencialmente dentro e entre os PMSE. No entanto, para assegurar a protecção da União, tem que existir uma política de segurança «to ensure that the union remains free from direct military threats, to prevent conflicts between or within southern states (which could jeopardize the union's economic and other interests in the area along with the security of EU citizens abroad and, in a worst-case scenario, could spill over to member-states) and to resolve ongoing disputes and conflicts in the region, which greatly hinder – if not paralyse – Euro-Mediterranean cooperation in all fields»¹⁰⁴.

Para isto, a adopção de uma Carta Euro-Mediterrânica para a Paz e a Estabilidade acrescentaria à PEM instrumentos para a gestão de crises, *peace building*, e institucionalização do diálogo político. No final, deveria surgir uma política de segurança euro-mediterrânica comum, algo que nunca chegou a acontecer. O diálogo político não foi estendido aos níveis superiores da diplomacia, tendo apenas sido implementadas algumas *confidence and security-building measures* (ex.: seminários e formações para o corpo diplomático; uma rede de instituições destinadas a promover a cooperação e confiança entre os membros da PEM; um registo de acordos bilaterais entre parceiros; trocas de informação sobre a adesão dos parceiros mediterrânicos a convenções internacionais sobre os direitos humanos, desarmamento e controlo de tráfico de armas; e cooperação entre serviços de protecção civil).

Foi igualmente criada, em Março de 2004, uma Assembleia Parlamentar composta por representantes dos Estados-Membros da UE, dos PMSE, e ainda de países dos Balcãs parceiros da PEM, que se constituiu como «a consultative institution. Its resolutions and recommendations focus on the partnership's objectives and areas of cooperation and are not legally binding. At present, the EMPA is the main

¹⁰⁴ BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. 34:183 (2003) 183-197. **186**

parliamentary dimension of the Union for the Mediterranean (UfM), which absorbed the Barcelona Process»¹⁰⁵.

A conflitualidade permanente no Médio Oriente apresenta-se como maior fator de instabilidade na região do Mediterrâneo. «One cannot expect partners to engage in far-reaching security cooperation when they are divided on the question of an armed conflict hanging over the whole region, and when a number of them criticize EU policy on this issue as too passive»¹⁰⁶. Por isto, o processo de paz no Médio Oriente, no contexto do conflito israelo-palestiniano, coloca os regimes em posições difíceis face à opinião pública europeia, no sentido em que a sua posição é constantemente orientada no sentido contrário à normalização das relações com o Estado de Israel. O conflito israelo-árabe tem sido diversas vezes utilizado como justificação para os regimes autoritários dos PMSE prosseguirem com as suas estratégias de militarização e usurpação das liberdades dos seus cidadãos, o que resulta numa fragilidade e inadequação das suas fontes de legitimidade internas e externas.

Em síntese, o impacto de uma intervenção por parte da PEM na democratização dos PMSE reside na intensidade de interação entre os pontos de fricção interno e os desafios externos, bem como na capacidade de regular a democratização das suas sociedades, ao introduzirem lentamente reformas políticas e institucionais.

Os Desafios da Zona de Comércio Livre da PEM

Um dos objetivos da PEM era a criação de uma zona de comércio livre entre a UE e os PMSE até ao ano de 2010, apesar de que o Processo de Barcelona «sought to reach beyond this economic horizon by intensifying cross-Mediterranean cooperation in political and social spheres as well, although in more tentative ways than those proposed for economic change»¹⁰⁷. A criação deste espaço foi dificultada pelas relações entre os PMSE, limitada a acordos bilaterais entre a União e países individuais, e não abrangiam temas essenciais às economias dos PMSE como a

¹⁰⁵ Parliamentary Assembly - Union for Mediterranean. [Em Linha]. [Consult. Mar. 2016]. Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/content_en.html

¹⁰⁶ BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. *Security Dialogue*. 34:183 (2003) 183-197. **187**

¹⁰⁷ VASCONCELOS, Álvaro; JOFFÉ, George – Towards Euro-Mediterranean regional integration. *Mediterranean Politics*. 5:1 (2000) 3-6. **3**

agricultura. A falta de investimento institucional de ambas as partes também era um percalço na construção da zona de comércio livre, levando a que a esta tivesse que depender de investimentos privados (*foreign direct investments*), que por sua vez dependeriam das condições que os países do Norte de África e do Médio Oriente pudessem fornecer aos investidores, nomeadamente das condições políticas.

Segundo a Declaração de Barcelona, a criação de uma zona de comércio livre na região do mar Mediterrâneo, acompanhada por uma cooperação económica diversificada, era fundamental para a construção de uma área de prosperidade partilhada. O conceito de zona de comércio livre condiciona os seus membros ao cumprimento de determinados objectivos além dos princípios progressivos implícitos na sua implementação. Estes deverão ser: «(1) pursue policies based on the principles of market economy; (2) initiate economic adjustment by: (a) modernizing economic structures, (b) promoting the private sector, (c) upgrading the production sector; (3) initiate social adjustment by: (a) modernizing social structures (b) mitigating negative effects through (c) programmes aimed at the neediest population; (4) initiate institutional adjustment by: (a) setting up an institutional regulating framework favourable to market economy»¹⁰⁸.

No que diz respeito à cooperação económica e financeira, importa salientar dois pontos devido à sua ligação à elaboração da zona de comércio livre: (i) o desenvolvimento económico deve ser suportado por investimentos estrangeiros e por poupanças domésticas, sendo por isso necessário criar um ambiente favorável a estes investimentos; (ii) reformas políticas e financeiras e a remoção de obstáculos extra económicos são condições essenciais ao sucesso de uma zona de comércio livre.

Contudo, o fenómeno dos investimentos externos deve ser diluído no caso da zona de comércio livre da PEM uma vez que esta não oferece nenhuma oportunidade económica nova quando comparada com acordos de cooperação anteriores. Ou seja, não oferece novos mercados, novos termos fiscais, ou novas oportunidades financeiras. O único aspeto que poderia despertar o interesse dos investidores era a maior abertura das economias mediterrânicas, à medida que estas se encaminham

¹⁰⁸ ZAAFRANE, Hafedh; MAHJOUB, Azzem – The Euro-Mediterranean free trade zone: Economic challenges and social impacts on the countries of the South and East Mediterranean. Mediterranean Politics. 5:1. (2000) 9-32. **12**

para uma integração dentro da arena económica europeia. Para os PMSE, a zona de comércio livre da PEM só seria vantajosa se fossem cumpridas três condições: (i) a implementação de medidas macroeconómicas para melhorar empresas nacionais e atrair investimento estrangeiro; (ii) o sucesso das primeiras medidas para as empresas nacionais, de forma a assinalar que a conversão económica competitiva foi alcançada; e (iii) um aumento significativo dos investimentos estrangeiros directamente na criação de condições para o cumprimento da conversão competitiva das economias dos PMSE¹⁰⁹.

As propostas da zona de comércio livre, como previstas na Declaração de Barcelona, implicavam que todos os países participantes aceitavam os princípios básicos de uma economia de mercado. Enquanto as regras de mercado livre permitem que as mesmas sejam adaptadas para conciliar diversidades culturais, também implicam um grau mínimo de convergência ao nível das instituições para garantir que todos os membros da zona de comércio livre tenham o mesmo tratamento. Isto é, ajuste das regras de comércio livre às economias dos PMSE implica que estes adoptem um certo nível de transformações institucionais internas, nomeadamente a criação de estruturas institucionais destinadas a assegurar a implementação das regras de mercado livre (sistemas judiciais independentes, pluralismo político, transparência financeira e política). Para isto, seria fundamental a adaptação do aparelho legislativo às regras do mercado livre, bem como a privatização das economias dos PMSE, também decorrente dos regimes políticos adoptados.

Não foi claro se este processo de adaptação seria natural, ou seja, como consequência das limitações impostas pelo comércio livre; se seria uma consequência da existência da zona de comércio livre; ou se seria promovido através de reformas institucionais impulsionadas pelos governos dos próprios PMSE. A zona de comércio comum era vista como um «prerequisite to the realization of the objectives of the Barcelona Process and the appropriate instrument for the promotion of an area of shared prosperity, one of the cornerstones in the creation of an area of peace, stability

¹⁰⁹ ZAAFRANE, Hafedh; MAHJOUB, Azzem – The Euro-Mediterranean free trade zone: Economic challenges and social impacts on the countries of the South and East Mediterranean. Mediterranean Politics. 5:1. (2000) 9-32. **14**

and security. The resulting political equation behind the Process is, in other words: no peace, stability or security without shared prosperity brought about by free trade»¹¹⁰.

Consequências

Apesar de para a maioria dos países do Norte de África e do Médio Oriente a escolha de abrir as suas economias ao comércio internacional ser estrategicamente incontornável, existia um certo nível de realismo na forma como seria implementada. Isto porque a sua implementação teria de ser coordenada com a obtenção de todos os meios para alcançar este fim e com a minimização de impactos nas, já de si frágeis, economias.

A zona de comércio livre proposta pela PEM era entre um agrupamento regional institucionalmente integrado – a União Europeia –, por um lado, e um conjunto de países, por outro, com economias com níveis completamente dispares de desenvolvimento, integração e proteção. Enquanto quase todos os produtos manufaturados nos PMSE já tem livre acesso ao mercado europeu, a adesão dos parceiros dos PMSE a esta zona de comércio livre implica que estes tenham que desmantelar as barreiras comerciais erguidas contra as importações europeias. À semelhança da dimensão política, um elemento fundamental que condiciona a formação e desenvolvimento da zona de comércio livre é a ausência de integração sub-regional na margem Sul do Mediterrâneo, o que decorre – entre outras razões – da existência de conflitos entre os Estados da região e de escassas relações económicas e comerciais entre eles.

A União Para o Mediterrâneo

A União Para o Mediterrâneo (UpM) lançada pelo antigo presidente da República Francesa, Nicolas Sarkozy, a 13 de Julho de 2008, é o mais recente capítulo da história das relações euro-mediterrânicas, e é igualmente a mais recente tentativa da União Europeia responder à necessidade de existência de um projeto político e económico alargado para a região mediterrânica. Nesta nova iniciativa existem «a set of novelties, the consequences of which are still unknown. It creates a co-presidency

¹¹⁰ ZAAFRANE, Hafedh; MAHJOUB, Azzem – The Euro-Mediterranean free trade zone: Economic challenges and social impacts on the countries of the South and East Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 5:1. (2000) 9-32. **16**

for the southern rim, while it institutionalizes meetings at the top level of heads of state and government, as well as a small Secretariat. It emphasizes the partnership between the public and the private sectors. It stresses functional projects among bordering countries»¹¹¹.

Existem igualmente elementos de continuidade na UpM, como por exemplo os processos que originaram a motivação dos actores envolvidos, ou os temas em debate – a segurança, as migrações, a energia, o desenvolvimento, e as relações israelo-árabes. Apesar dos aspetos de continuidade do projecto da UpM face aos seus antecessores, existem alterações significativas.

Os Actores da UpM

Tal como no Processo de Barcelona, as negociações que haveriam de resultar na União Para o Mediterrâneo começaram como visões de política externa europeia. Porém, durante período preparatório as discussões não se limitaram apenas às fronteiras da União. A reacção inicial dos PMSE à primeira versão da UpM mostrou uma grande determinação em fazer parte do novo projecto como membros plenos, sendo que as suas dúvidas recaíam sobre em que medida é que esta nova iniciativa iria permitir que estes exercessem o seu papel de membros na totalidade.

A França é sem sombra de dúvida o principal arquitecto deste projecto, sendo que o papel desempenhado pela República Federal Alemã foi igualmente determinante. França pôs o tema do Mediterrâneo na agenda da UE de uma forma indirecta, tendo o projeto sido desenhado para consumo interno com o nome Union Méditerranéenne por Sarkozy, que na altura era apenas um candidato à presidência da república. A reacção germânica foi «fence-sitting at first, and then ‘calling the bluff’ by acting as a veto-player. Based on the old saying of ‘no taxation without representation’, Germany’s role was pivotal in bringing about substantial changes to the initiative and in establishing a role for the EU. (...) Germany spearheaded a group of countries that preferred the involvement of the entire EU and the continuation of

¹¹¹ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **3**

the EMP in a different guise. This silent majority was composed not only of northern European countries, but also of Arab ones»¹¹².

Desde a transformação da Union Méditerranéenne para a União para o Mediterrâneo, os países da Europa Central e de Leste oscilaram entre serem apoiantes discretos do novo projeto, reclamando que uma solução aglomeradora semelhante fosse adoptada para os países vizinhos da União Europeia a leste. Outros Estados-Membros, como o Reino Unido, optaram por manter um perfil discreto atribuindo pouca importância ao tema, uma vez que o interpretavam como sendo um projeto essencialmente francês. Os países do sul da Europa, nomeadamente a Espanha e a Itália «tried to work as co-entrepreneurs, but they met with the determination with which France tried to establish itself as the sole leader. This pattern broke with the co-operation that had emerged between France and Spain in the run-up to the Barcelona Conference, and it was instead inspired by previous forms of co-operation»¹¹³, como as utilizadas para a criação da Política Mediterrânica Global em 1972. Porém, ao contrário do que aconteceu no arranque da política euro-mediterrânica na década de 1970, em 2008 a França «did not limit surprises for its partners to the issue of the Mediterranean (...) although the lack of communication on this dossier represented a major breach to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) 's plea for solidarity among member states on matters of foreign policy»¹¹⁴. Assim, os Estados-Membros do Sul foram relegados para as posições de apoio discreto, apesar dos numerosos recursos que investiram no projecto, especialmente Espanha.

Contudo, o desenvolvimento do projecto União Para o Mediterrâneo foi o resultado dos esforços de vários Estados. A França aceitou a alteração aos seus planos iniciais com o objectivo de obter um consenso maior junto de um grande conjunto de países liderados pela Alemanha, que favoreciam uma maior continuidade com o programa da PEM do que com o plano original de Sarkozy. A partir deste compromisso fundamental, a crónica da UpM tem sido composta por vários compromissos com

¹¹² BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **6**

¹¹³ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **7**

¹¹⁴ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **7**

outros actores estratégicos, em contraste com um pano de fundo de indiferença ou desilusão com a mudança política nas relações Euro-Mediterrânicas. Ou seja, a UpM nasceu por força de uma minoria de países interessados que persuadiu uma maioria de países desinteressados em aderir a mais uma iniciativa europeia para o Mediterrâneo. Como consequência, a UpM carece de capital político para momentos de crise, uma vez que representa diferentes objetivos para diferentes actores.

No que diz respeito à arquitetura institucional, entre as características mais marcantes da União para o Mediterrâneo está o facto de a organização acordada ser semelhante a um corpo intergovernamental ou até a uma organização internacional: «With two heads of state as co-presidents, two secretary-generals and six deputy secretary-generals selected by the seconding countries' governments, a Joint Permanent Committee (JPM) drawn from the so-called 'senior officials', all new UfM bodies that have been created or are in the process of being established are of a decidedly (inter-) governmentalist character»¹¹⁵. Em vez de serem representativas das sociedades dos seus Estados-Membros, as instituições da UpM representavam os governos, e em alguns casos, os chefes de Estado de alguns países árabes quando este não faz parte do seu respectivo governo. Isto é importante uma vez que no caso do mundo árabe muitos governos e chefes de Estado lideram os seus respectivos países numa total desassociação com as suas sociedades.

Enquanto as anteriores tentativas de formação de parcerias Euro-Med procuravam o estabelecimento de «Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, the Commission-supported Euro-Mediterranean Human Rights Network and its Foundation and the European Instrument for Democracy and Human Rights»¹¹⁶, a UpM foca-se em projectos de cooperação onde existam interesses políticos comuns e onde as visões de ambas as partes do Mediterrâneo convirjam.

¹¹⁵ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **137**

¹¹⁶ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **142**

Lógicas Organizacionais

Em relação ao contexto organizacional Euro-Mediterrânico dentro do qual está situada, a UPM representa uma mudança em dois aspetos antagónicos: regionalismo¹¹⁷/bilateralismo¹¹⁸ e funcionalismo¹¹⁹/politização.

Regionalismo/Bilateralismo

A União Para o Mediterrâneo representa uma mudança na direcção do bilateralismo e afasta-se do regionalismo, característico das iniciativas anteriores, de duas formas: (i) um objecto da UpM é a promoção de projectos conjuntos entre grupos de países que queiram fazer parte deles, uma vez que a participação em projectos é voluntária e deve ser utilizada apenas em situações em que os interesses dos actores estejam alinhados com os restantes membros do projecto em causa; (ii) o aumento do número de membros da UpM contribui para dissolução do regionalismo anteriormente presente nas iniciativas Euro-Mediterrânicas.

Desde o lançamento desta iniciativa que os seus membros têm acomodado uma abordagem intergovernamental face à UpM, o que contribui para a segmentação da lógica multilateral que existia na Parceria Euro-Mediterrânica. Em atenção a isto, a discussão sobre se a UpM representa um reforço da PEM é secundária, uma vez que a UpM segue a PEM mas altera fundamentalmente vários dos seus principais aspectos, como por exemplo a sua fórmula de cooperação: «is thus no longer bloc to bloc

¹¹⁷ «A complex of attitudes, loyalties and ideas which concentrates the individual and collective minds of people (s) upon what they perceive as 'their' region. Regionalism exists both within states and between states. (...) Between states regionalism is positively correlated with the idea of region. It has to be said that, in the conduct of their foreign policy, leaders of states frequently approach their external environment wearing 'regional' lenses. (...) On the issue areas of military-security policies and health/welfare policies, problem solving is often perceived in terms of regional solutions. Thus regional arrangements such as alliances, ententes, common markets, and free trade areas are typical institutional responses». In EVANS, Graham; NEWNHAM, Richard – The Penguin Dictionary of International Relations. 1ª Ed. Penguin Group, 1998.

¹¹⁸ Situação em que dois países ou organizações têm um acordo para trabalharem juntos para alcançarem um determinado objectivo.

¹¹⁹ «Segundo [David] Mitrany o mundo do século XX era caracterizado por um número crescente de assuntos técnicos com hipótese de resolução unicamente através de uma acção cooperativa que superasse as fronteiras estatais. Esses assuntos, internos ou comuns aos estados, desfrutariam de melhor tratamento por parte de funcionários altamente especializados do que por parte de políticos a quem (...) falhavam as competências técnicas necessárias». In DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR, Robert – Relações Internacionais: As Teorias em Confronto. 2ª Ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2011.

(EU+Med) as in the EMP, or bloc to single country (EU+single Med countries) as in the ENP [European Neighbourhood Policy], but single country to single country»¹²⁰.

O potencial de convergência sofreu por isso um revés devido à alteração do eixo bilateralismo/regionalismo. Isto não se deve apenas à forma como o processo de paz no Médio Oriente tem sido conduzido ao longo dos anos – uma vez que condiciona uma abordagem comum ao nível sub-regional – mas também à fragmentação existente dentro da própria União Europeia, facilitada graças à inexistência de uma política externa comum e ao falhanço da ultrapassagem das diferenças de desenvolvimento – e portanto de relações – entre os vários Estados da região. Cai, por isso, por terra o legado da Parceria Euro-Mediterrânica.

Funcionalismo/Politização

A União Para o Mediterrâneo foi definida como uma “união de projectos”¹²¹. Representando uma série de inovações ambiciosas e através da criação de diversas agências técnicas especializadas, bem como novas instituições políticas e administrativas (apelando a uma maior cooperação entre o sector privado e o publico, principalmente em temas como o investimento), podemos afirmar que a UpM trouxe consigo um aumento do funcionalismo, quando comparada com as anteriores iniciativas para a cooperação Euro-Med.

A grande parte dos projectos da UpM seriam desenvolvidos, no entanto, em áreas onde já existia um investimento significativo graças à actuação da PEM, sendo por isso difícil apontar a UpM como portadora de novas políticas mais esclarecidas para o desenvolvimento da bacia do Mediterrâneo. Esta situação, causada pela apatia de alguns membros da UE, não demonstra como é que novas ideias podem passar do papel para a realidade, fazendo com que o momento em que os PMSE apresentassem novas propostas fosse essencial para avaliar o compromisso dos restantes membros da UpM.

Neste momento, é possível identificar quatro processos na região do Mediterrâneo que afectam a politização da UpM: (i) o conflito israelo-árabe, que tem

¹²⁰ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **10**

¹²¹ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19. **11**

afectado a agenda e os tópicos em discussão em várias reuniões; (ii) interesses nacionais, que por diversas vezes entram em conflito com o bem maior; (iii) *good governance* e a questão dos direitos humanos saíram da lista das principais prioridades para a política mediterrânica; (iv) e o impacto que a Primavera Árabe teve nas relações UE-Mediterrâneo, uma vez que ainda é cedo para formular consequências exactas.

O conflito israelo-árabe é característico de qualquer análise feita à região do Mediterrâneo, uma vez que está intrinsecamente ligado às relações Euro-Med por diversos motivos: «the symbiotic relationship that many (especially in the EU) saw between the Barcelona Process and the Middle East peace process in the past; the direct involvement of several Mediterranean partners in the conflict; the wider resonance of the Israeli–Palestinian conflict in the Arab countries and in Europe; and the fact that, among several conflicts around the Mediterranean Basin, it remains a ‘hot’ conflict, rather than a frozen one»¹²².

Pouco tempo depois da Declaração da União para o Mediterrâneo ter sido assinada, já a formação da sua agenda estava suspensa por Israel em oposição ao facto de ter sido atribuído à Liga Árabe o estatuto de observadora com direito a intervir nos trabalhos das reuniões da UpM. Este tema levou a que as reuniões fossem suspensas até Novembro de 2008, porém estas voltaram a ser interrompidas pela operação “Cast Lead” (Guerra de Gaza 2008-9) desencadeada pelo exército israelita, que motivou o boicote árabe a todas as reuniões da UpM até Julho de 2009, altura em que estas foram retomadas nos quadros inferiores das hierarquias diplomáticas (embora dificultadas pela eleição de Benjamin Netanyahu como Primeiro-Ministro de Israel, que levou a que ambos os lados endurecessem as suas retóricas). Estas e outras situações levaram a que França procurasse levar a debate na UpM o afastamento do Médio Oriente deste projecto Euro-Mediterrânico, intenção que serviu para ressaltar o carácter cada vez menos regionalista, e mais bilateral, da UpM.

Outra vertente da politização da UpM é os interesses nacionais dos seus membros. Uma das vulnerabilidades da União Para o Mediterrâneo é precisamente a

¹²² BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 3-19. **12**

sua exposição a conflitos regionais e disputas territoriais, especialmente a partir do momento em que esta união foi alargada aos países das Balcãs.

No balanço geral da vertente funcionalismo/politização da UpM, ao mesmo tempo que assistimos a um aumento da politização das relações euro-mediterrânicas, assistimos igualmente a uma despolitização, isto é, «It is highly politicized at the regional level, because of the Arab – Israeli conflict, while at the same time it is depoliticized in its content, because of the low interest in any Project of political transformation»¹²³. Por estes motivos é que o panorama institucional da UpM é tão complexo. O regionalismo de outrora perdeu momento para dar lugar às relações bilaterais intergovernamentais tanto na própria União Europeia, como nos PMSE.

As Reacções Árabes à União Para o Mediterrâneo

A Europa em geral, e a União Europeia em particular, é vista com um prestígio por todo o mundo árabe¹²⁴. Prova disso é que a principal crítica à actuação geopolítica da UE é a falta de empenhamento que esta tem em assumir uma posição mais proeminente nos assuntos mediterrânicos. Através das suas políticas regionais para o Mediterrâneo, a UE é vista como uma alternativa saudável às políticas norte-americanas para a região, que por vezes são encaradas pelos PMSE como agressivas, pouco respeitadoras das peculiaridades culturais, e «certainly not as occupying the position of what ‘the Arab side’ would expect from an external power in terms of honest brokerage in regional conflicts»¹²⁵.

Neste sentido, a União Para o Mediterrâneo veio oferecer a hipótese de aumentar e aprofundar os benefícios que os PMSE haviam adquirido nas anteriores parcerias com a margem norte. No entanto, as primeiras reacções ao anúncio da criação da UpM foram um misto entre o cepticismo e a desaprovação entre os PMSE baseados em dois temas fracturantes na região: (i) a questão do conflito israelo-árabe, aguçada com a pouca prontidão dos Estados árabes em assumirem uma posição de

¹²³ BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 3-19. **14**

¹²⁴ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **137**

¹²⁵ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **137**

normalização das relações com o Estado israelita; (ii) receios do regresso daquilo a que anteriormente apelidaram “paternalismo europeu”¹²⁶.

Os Estados árabes consideraram que não poderiam enviar uma mensagem que pudesse ser interpretada internacionalmente como uma posição de apaziguamento das suas face às actuações do governo israelita, muito menos uma posição de normalização das relações na sequência dos acontecimentos na Faixa de Gaza entre Dezembro de 2008 e Janeiro de 2009; como provam os sucessivos boicotes e adiamentos das reuniões da UpM. Estes Estados foram também cépticos à ideia da UpM devido ao seu descontentamento com a evolução da política europeia para o Mediterrâneo via a EMP e a ENP, onde, na opinião dos mesmos, foram de certa forma paternalizados pelas instituições europeias na forma conduziam os processos de negociação.

Ambas estas reacções comprovam dois factos. O primeiro, é que o conflito israelo-árabe vai continuar a marcar – leia-se, danificar – as relações externas dos Estados mediterrânicos, algo que não vai poder ser solucionado pela UE enquanto esta continuar a não romper com as políticas transatlânticas adoptadas até aqui e não definir uma estratégia original, própria, e comum para enfrentar este conflito, o que significaria arriscar um afastamento dos Estados Unidos da América. Segundo, é que tanto a EMP como a ENP não foram vistas pelos PMSE como parcerias entre iguais destinadas ao desenvolvimento e benefício mutuo, o que não resultou num aumento da confiança dos países árabes nas políticas europeias para o Médio Oriente e para o Norte de África.

O Futuro das Relações Euro-Mediterrânicas na UpM

Por ventura, não será a UpM a transformar por completo as relações Euro-Mediterrânicas, uma vez que esta se apresenta como um projecto de continuidade na mudança, ou seja, servirá como um complemento que contribuirá para um realinhamento político de algumas áreas de cooperação, mas não para o seu fim. Outro motivo que limitará o impacto que a UpM possa ter nas relações Euro-Med é a posição geoestratégica dos PMSE não só como vizinhos da UE mas também como

¹²⁶ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **137**

membros do Mundo Árabe, que para além das ligações históricas e culturais existentes entre os seus membros, detêm a maior parcela das reservas de petróleo e gás do mundo. Com as estruturas económicas das sociedades modernas assentes no petróleo e no gás provenientes destes países, não existem alternativas a curto prazo à União Europeia que não passem pela manutenção de boas relações políticas com os mesmos. As razões acima apresentadas não significam que a UpM não tenha qualquer impacto no futuro das relações Euro-Mediterrânicas. Como é explicado por Oliver Schlumberger, existem no mínimo dois cenários possíveis para o futuro das relações Euro-Med no âmbito da UpM: o cenário “Schumann – Sarkozy”; e o cenário realista.

O Cenário “Schumann – Sarkozy”

Uma das características principais da UpM é o seu foco no desenvolvimento de projectos técnicos em áreas onde o consenso seja facilmente alcançado. Esta “união de projectos” é inspirada no método funcionalista de Jean Monnet, ou seja a «creation of functional links will over time result in deeper integration, similar, in one sense, to interdependence theory which argues that increasing levels of (economic) interaction will lead to increasingly non-violent modes of conflict regulation»¹²⁷. Isto significa que apesar da potencial normalização das relações entre árabes e judeus, ou a democratização dos PMSE não acontecer do dia para a noite, pode acontecer a longo prazo, não sendo por isso incontornável exercer pressões diplomáticas e económicas sobre os PMSE para que as reformas aconteçam uma vez que estas ocorrerão por consequência a estes pertencerem a uma solução integrada de cooperação e interdependência. Assim, a UE estaria a contribuir para a criação de um ambiente mais favorável ao diálogo e à cooperação. «‘Core policies, such as conflict resolution or political reform and democratisation, are being excluded in favour of small-scale cooperation in key areas of common interest, with the aim of improving the overall political climate in the region’ (Balfour and Schmid, 2008:3)»¹²⁸. Segundo esta lógica, a constante promoção da democratização e dos direitos humanos pode ser contraproducente para a evolução global da União para o Mediterrâneo.

¹²⁷ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **145**

¹²⁸ Cit in SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **146**

O Cenário Realista

Este cenário segue a premissa de que até um Estado que se considere «‘normative’ by nature will eventually not run the risk of devising (let alone implementing) policies that contradict its own material interests and preferred policy outcomes in international relations. It will therefore prefer pragmatism and self-interest over a normative vision, even if that latter was grounded in a functional logic»¹²⁹.

As três dimensões principais da UpM – (i) forças da sociedade civil do mundo árabe foram afastadas do leque de actores da UpM, fazendo com que as suas vozes de contestação não sejam ouvidas; (ii) é pouco provável que mesmo contando estas vozes sejam levantados temas na UpM que ponham em causa a legitimidade dos governos árabes autoritários; (iii) os conteúdos políticos das áreas prioritárias da UpM representam uma total despolitização da cooperação mediterrânica – demonstram que os Estados-Membros da União Europeia abandonaram o estilo normativo como perseguiram os seus objectivos de política externa com os PMSE.

Assim, a UpM representa um tripla vitória para os PMSE, ao mesmo tempo que representa um passo atrás relativamente às políticas anteriormente seguidas pela União Europeia. Aparentemente, os decisores políticos europeus compreenderam que insistir em temas que causam conflitos entre os membros da parceria pode ter um resultado contrário ao desejado e acabar por prejudicar não só os interesses europeus na região – também nas relações transatlânticas (devido às ligações norte-americanas com alguns regimes dos PMSE) – como a estabilidade geopolítica regional, caso existisse uma profunda transformação política, vital para a segurança energética europeia.

Contudo, à medida que normas e valores vão sendo afastados da política externa da UE em nome da vizinhança saudável e da cooperação, a tarefa de legitimar e influenciar políticas que causem um efeito real e perceptível ao olhar da opinião pública europeia fica seriamente mais complexa.

¹²⁹ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **146**

«The only question, however, seems to be about who is the dominant part in this game of Euro-Arab relations: Bearing in mind the triple victory for Arab political priorities, Europe does not give the impression of being the dominant player in this game, even though certainly the one who invests the lion's share in terms of resources into the partnership. However, this could – from a realist perspective – relatively easily be explained by the fact that in Euro-Arab relations, the potential gains for Europe in the realms of security and the economy are much larger than those for the Arab side»¹³⁰.

A ENERGIA NO MEDITERRÂNEO

As Energias Tradicionais: Petróleo e Gás

O Norte de África e o Médio Oriente estão entre as regiões mais importantes do mundo no que toca a energias tradicionais. Os recursos energéticos desta região são apenas equiparados aos problemas e aos desafios que os mesmos comportam.

Actualmente, as reservas mundiais comprovadas de petróleo totalizam 1700 mil milhões de barris, dos quais 38% encontram-se nos países do Norte de África e Médio Oriente, o correspondente a um crescimento de 7,4% em 2014 face às reservas comprovadas de 2010. Por seu lado, as reservas mundiais de gás natural existentes na região do Norte de África e Médio Oriente totalizaram 29% das reservas mundiais em 2014, num total de 54 triliões de metros cúbicos. A produção resultante destas reservas rondou as 388 milhões de toneladas durante o ano de 2014, um aumento de 87,7% face aos números de 2000.

Procura de Petróleo e Subsídios de Gás

O aspecto mais alarmante do negócio de petróleo e gás no Norte de África e Médio Oriente é o aumento acentuado do consumo interno de ambas as energias. Este aumento é causado principalmente por quatro motivos: (i) um sector de construção em claro crescimento; (ii) o aumento do número de indústrias pesadas; (iii) uma população mais jovem e mais consumista; (iv) a proliferação de subsídios. Estes

¹³⁰ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **146**

subsídios foram introduzidos nas economias dos PMSE com o intuito de estimular o crescimento das indústrias pesadas como o cimento, produtos petroquímicos e fundições de alumínio. Isto permitiu aos «OECD countries to rid themselves from these energy thirsty industries, with their severe environmental impacts, and dump them in to energy cheap countries, particularly China and MENA's [Middle East and North Africa] oil exporting countries»¹³¹.

A região do Norte de África e Médio Oriente é das regiões mais secas do mundo, e como tal, a água é um recurso extremamente importante à sobrevivência das sociedades. A água existente nestes países é maioritariamente proveniente da dessalinização, cujo processo requer um elevado consumo energético que deveria refletir-se em preços energéticos mas elevados. No entanto, esta água dessalinizada é altamente subsidiada e consequentemente mal aproveitada em sectores como a agricultura e a indústria, o que leva a que seja preciso aumentar cada vez mais as quantidades de água, que por sua vez aumenta o consumo energético.

No geral, todos os PMSE vivem actualmente com o desafio do aumento da procura de energia, apesar disto, o seu fornecimento energético difere e país para país. Tomemos como exemplo o caso dos países do Norte de África. Para Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, e Líbia esta situação pode ser dividida em três grupos: o primeiro é composto por Marrocos e pela Tunísia, ambos dependentes das importações energéticas para poderem responder à procura interna; o segundo grupo é o Egipto, que apesar de ser um exportador importante de gás natural, passou a ter que importar petróleo na última década; e o terceiro é constituído pela Argélia e pela Líbia, ambos grandes exportadores de petróleo e gás natural.

A Tunísia foi um exportador de energia até ao início do século XXI. Em 2007, este país consumiu perto de 7,7 Mtoe (Million tonnes oil equivalent), das quais 14% foram importadas. Detém algumas reservas de petróleo de gás natural, sendo que as primeiras correspondiam a cerca de 0,43 mil milhões de barris em 2014¹³². No início dos anos 90, a Tunísia desenvolveu novas reservas domésticas de gás, apesar de se

¹³¹ KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. *Energy Policy*. 64 (2014) 71-77. **73**

¹³² BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

manter como um importador de gás natural. Em 2014, a sua produção de gás natural alcançou as 2,49 milhões de toneladas. Em 2007, as maiores fontes de energia do país eram o gás e o petróleo (45,1% e 54,6%, respectivamente). O consumo eléctrico situou-se nos 14,6 TWh em 2008, sendo que esta electricidade é gerada com base no gás natural (95%) e uma pequena (1%) parte com base em energias renováveis – hidro e eólica. Em 2014, a Tunísia tinha uma capacidade instalada de geração de energia eólica de 305 MW¹³³. Desde 2006 que a energia nuclear é um assunto abordado na República Tunisina, tendo celebrado acordos de cooperação nuclear com a França em Dezembro desse mesmo ano, em Abril de 2008, e em Abril de 2009, este ultimo previa a construção de uma central nuclear de 900 MWe até 2020¹³⁴.

Marrocos tem que importar quase toda a sua energia uma vez que não dispõe de reservas conhecidas e as suas fontes primárias de energia são os produtos petrolíferos (> 60%) e carvão (26%), sendo que a restante procura energética é satisfeita por electricidade importada de Espanha (< 10%) e por uma pequena produção de energias renováveis (2%)¹³⁵. A capacidade instalada para a produção de energia em 2007 era de 124 MW para energia eólica (capacidade que atingiu os 795 MW em 2014¹³⁶), 3449 MW em centrais térmicas e 1729 MW em centrais hidroeléctricas. Com mais de metade da produção de electricidade é feita por centrais alimentadas a carvão, Marrocos é altamente dependente das importações e carvão dos Estados Unidos da América e da Colômbia. O objectivo das autoridades marroquinas é por isso diversificar as fontes de produção de energia, aumentar a dimensão das energias renováveis e reduzir as despesas internas relacionadas com a energia. Em 2007, Marrocos celebrou um acordo com a França para a cooperação no

¹³³ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

¹³⁴ SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465.

¹³⁵ SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465.

¹³⁶ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

campo da energia nuclear, e planos para o desenvolvimento de uma central nuclear na área foram feitos para a segunda década do século XXI¹³⁷.

A Argélia tem vastas reservas quer de petróleo quer de gás. Em 2014, as reservas comprovadas de petróleo em território argelino atingiram os 12,2 mil milhões de barris (dimensão que é mantida desde 2007), e as de gás natural os 4,5 milhões de metros cúbicos (os mesmos desde 1999). O consumo interno de energia voltou a bater níveis históricos em 2014: as 18 milhões de toneladas de petróleo consumidas em 2014 representam um crescimento de 21,3% face aos níveis de 2010; as 33,7 toneladas de gás representam um crescimento de 42,5% face a 2010. A estas acrescentamos ainda as 0,2 Mtoe de carvão e a 0,1 Mtoe de energias renováveis, perfazendo o consumo total argelino de 2014 nas 52,0 Mtoe. Alimentada à base de gás natural e petróleo, a produção eléctrica na Argélia atingiu os 64,2 TWh, o nível mais alto de sempre. Em Novembro de 2006, a Argélia lançou o seu programa nuclear, tendo o ministro da energia argelino anunciado em 2009 que até 2020 o país teria a sua primeira central nuclear em funcionamento¹³⁸. O gasoduto Europa-Magrebe estende-se por mais de 1100 quilómetros e está em funcionamento desde Novembro de 1996, sendo desde então fundamental para o abastecimento energético de Portugal e Espanha. Inicialmente detinha uma capacidade de transportar – desde as jazidas de Hassi R'Mel na Argélia até à Península Ibérica – 8,5 mil milhões de metros cúbicos por ano, atingindo actualmente os 12,0 mil milhões de metros cúbicos devido à instalação de estações de compressão suplementares na Argélia¹³⁹.

Outro detentor de vastas reservas energéticas é a Líbia. Em 2014, as reservas petrolíferas líbias alcançaram os 48,36 mil milhões de barris – fazendo da Líbia o país com as maiores reservas na região, e o 4º entre os PMSE – e as reservas de gás natural ficaram-se pelos 1,51 triliões de metros cúbicos – um ligeiro aumento de 0,7% face a

¹³⁷ SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465.

¹³⁸ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

¹³⁹ GALP – Pipelines internacionais [Em Linha] [Consult. Abr. 2015] Disponível Em: <http://www.galpennergia.com/PT/investidor/ConhecerGalpEnergia/Os-nossos-negocios/Gas-Power/Gas-Natural/Aprovisionamento/Paginas/Pipelines-internacionais.aspx>

2010¹⁴⁰. Cerca de 80% da electricidade produzida na Líbia tem origem no petróleo. Um dos objectivos das autoridades líbias, antes dos acontecimentos da Primavera Árabe, era o de combater o domínio do petróleo no mix energético líbio através da construção de novas centrais de gás natural. Para enfrentar a procura interna do futuro, a companhia estatal GECOL previa a instalação de 10 000 MW em capacidade de geração de energia até 2015. O objectivo era alcançar os 100% de produção eléctrica com base em gás natural. Apesar dos dois acordos de cooperação estabelecidos com a França (2006) e com a Rússia (2008), a Líbia continua a não ter planos concretos para o desenvolvimento de um programa nuclear.

Até ao final dos anos 90, o Egipto era um exportador de energia. Actualmente, a produção petrolífera egípcia está em declínio e o consumo está em ascensão: em 2014 foram produzidas 34,70 milhões de toneladas (decrécimo de 10,8% face ao ano de 2000) e foram consumidas 38,7 (um crescimento de 42,3% em relação a 2000). No gás, a situação é mais favorável pois a descoberta de grandes reservas de gás tornou o Egipto num dos grandes exportadores de gás da região. Entre 1995 e 2014 a produção de gás egípcia cresceu 289,6% – o seu pico foi em 2006 com uma produção de 56,4 Mtoe – e as exportações rondam os 15 biliões de metros cúbicos por ano. O consumo interno de gás é destinado, na sua maioria, à geração de energia. A capacidade de geração eléctrica egípcia tem acompanhado a crescente oferta, prova disso mesmo é o crescimento de 133% entre 2000 e 2014. O Egipto tem actualmente dois reactores nucleares com capacidades compreendidas entre os 2 e os 22 MW.

As políticas energéticas dos PMSE devem não apenas incidir sobre a questão dos preços das energias e dos subsídios mas também na satisfação da procura tendo em atenção a dimensão do sistema energético de cada país. A maioria dos PMSE subsidia os preços da energia de maneira substancial, o que reflete posteriormente duas consequências: para os governos de países importadores as despesas energéticas crescem graças ao aumento internacional dos preços energéticos; já os países exportadores, por um lado têm receitas maiores, por outro «they have to cope with higher differentials between domestic subsidized prices and world market prices,

¹⁴⁰ BP – **Statistical Review of World Energy 2015** [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

which are effectively losses for their economies»¹⁴¹. Para além disto, preços energéticos mais baixos conduzem inevitavelmente ao desperdício de energia, a baixos níveis de eficiência energética, e tem consequências ambientais graves.

A crescente procura energética que resulta da atribuição massificada destes subsídios trás aos governos dos PMSE outro problema: a escassez do abastecimento. Esta – que não é unicamente causada pela atribuição de subsídios, mas também está relacionada com roubos de electricidade; centrais, linhas de transmissão e sistemas de distribuição ineficazes – ameaça a estabilidade e o crescimento económico da região mediterrânica. Neste contexto, a solução habitualmente utilizada pelos PMSE é o aumento da capacidade de geração através da energia nuclear, uma vez que esta é vista como uma tecnologia que é barata, *cost-effective*, limpa, e permite a manutenção da estrutura tradicional do sistema energético. Contudo, uma vez que é necessário ter em consideração a dimensão do sistema energético em si, «the smaller an element in a system is, the easier it can be replaced with in a short period of time. Hence, very large nuclear power plants increase overall system costs for governments and societies»¹⁴². Nos casos dos países do Norte de África analisados em cima, os sistemas são pequenos comparados com o tamanho relativo das centrais nucleares e com o seu impacto tecnológico nas dinâmicas de mercado, o que implica que a integração de uma solução atómica como resposta às necessidades energéticas da região está ainda a uns anos de ser viável.

O balanço energético de um país afecta, para além as políticas domésticas, as políticas externas, nomeadamente as dinâmicas de importação-exportação e a dependência em recursos estrangeiros. Para países como Marrocos e a Tunísia, a dependência das importações dos combustíveis fósseis traduz-se em vulnerabilidades políticas e económicas. Para países exportadores como a Argélia e a Líbia as preocupações recaem na crescente procura energética que está a ser colmatada com os fluxos que anteriormente serviam para as exportações. Tanto no Norte de África

¹⁴¹ SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465. **4462**

¹⁴² SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465. **4462**

como no Médio Oriente, a dependência da importação e os potenciais da exportação são vistos como assuntos estratégicos na política mediterrânica. Para garantirem uma certa independência geopolítica face aos combustíveis fósseis, os líderes dos PMSE apenas têm duas hipóteses: a exploração de energias renováveis, ou a exploração da energia nuclear.

Esta situação compromete o desenvolvimento e integração de outras fontes de energia – renováveis e nuclear – a médio e longo prazo na região, uma vez que para Marrocos e para a Tunísia os maiores desafios energéticos são «how they can achieve secure and stable supply and reduce dependence on imported fuels to the benefit of their domestic economies. For Egypt, Libya and Algeria, essential questions are how they can maximize exports of fossil fuels and how they can remain energy exporters despite strongly increasing domestic demand and even after passing their oil and gas peaks»¹⁴³. Para além disto, estes cinco países, têm ainda que construir infraestruturas e delinear políticas energéticas capazes de assegurar o fornecimento energético a médio e longo prazo e para gerar benefícios económicos internos.

O Futuro das Energias Tradicionais no Mediterrâneo

O futuro das perspectivas económicas no Mediterrâneo está intrinsecamente ligado ao petróleo e gás, à procura internacional e aos preços da energia mundial. Apesar das previsões apontarem para que o petróleo seja o combustível com um crescimento menos acentuado no futuro, é expectável que a procura de combustíveis líquidos cresça para 16 Mb/ até 2030¹⁴⁴. Também o gás natural irá ver a sua procura aumentar nas próximas décadas, com a região do Norte de África e Médio Oriente a ser o maior contribuinte «to meet this growth with an increased production of 31 (billion cubic foot per day) Bcf/d, mainly to meet its increased demand for power generation and water desalination as well as meeting the demand of its rapidly growing petrochemicals industry»¹⁴⁵.

¹⁴³ SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. *Energy Policy*. 39 (2011) 4458-4465. **4458**

¹⁴⁴ KHATIB KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. *Energy Policy*. 64 (2014) 71-77.

¹⁴⁵ KHATIB KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. *Energy Policy*. 64 (2014) 71-77. **74**

Infelizmente, as indústrias do petróleo e gás são movidas a capital financeiro e não a capital humano, como tal, apenas foram capazes de criar algumas oportunidades de emprego nas zonas onde estivessem instaladas, não sendo capaz de fornecer os níveis de empregabilidade nacionais que as economias dos países produtores necessitam. Como consequência deste facto, o sector público teve que providenciar estes postos de trabalho, o que leva a que exista uma maior despesa pública com um índice de produtividade reduzido. Para complementar este cenário, estas indústrias são dominadas pelo sector público, não permitindo os investimentos privados necessários para estimular o crescimento destas áreas e por consequência, outros sectores da economia local¹⁴⁶.

A cooperação em redes energéticas para o gás e petróleo na região do Norte de África e Médio Oriente tem sido limitada – no caso do gás natural, existem apenas duas grandes redes regionais, a Arab Gas Pipeline e o gasoduto Dolphin – não tendo sido possível à região o desenvolvimento de redes com o alcance e intensidade das redes europeias ou americanas devido: (i) às grandes distâncias implicadas na construção das redes; (ii) grandes áreas de deserto; (iii) procura regional limitada (as redes internas, por enquanto, são capazes de assegurar a procura interna de cada país); (iv) rivalidades políticas; (v) e disputas fronteiriças. Os mesmos problemas afectam as redes eléctricas regionais, existindo actualmente apenas dois projectos em desenvolvimento: «The first involves countries along the Mediterranean coast (Egypt, Jordan, and Syria) with a weaker link to North African countries. The second development took part in stages to interconnect GCC countries. A first stage in 2009 linked Bahrain, Saudi Arabia, Kuwait and Qatar, with the UAE joining in 2011- and Oman hopefully in 2013. This important network stretches across the Eastern Arabian Peninsula along the Gulf»¹⁴⁷.

¹⁴⁶ KHATIB KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. Energy Policy. 64 (2014) 71-77.

¹⁴⁷ KHATIB KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. Energy Policy. 64 (2014) 71-77. **76**

As Energias Alternativas: Renováveis e Nuclear

Não é segredo que as reservas de gás natural petróleo situadas na margem sul do mar Mediterrâneo estejam a caminhar para o seu fim, por mais longe ou perto que este encontre. Assim, a procura de novas soluções energéticas nesta área do globo tem assumido nos últimos anos uma procura cada vez mais acentuada, sendo que o foco tem sido colocado entre as energias renováveis ou a energia nuclear.

Este debate não pode ser feito sem ter em conta critérios como a compatibilidade dos mix energéticos com o tipo de regimes políticos, a sua importância geopolítica, os seus efeitos socioeconómicos, e a relação custos-benefícios; como exemplo, energia nuclear por norma é mais compatível com regimes democráticos, uma vez que quando esta existe em regimes não democráticos existe sempre tensão internacional.

Um factor que influencia este debate é a existência de *lobbies* externos que representam as diferentes tecnologias em questão. De um lado temos a França, antiga potência colonial na região, com um forte sector de construção de fábricas de energia nuclear; e do outro a Alemanha e outros pequenos países com um portfólio variado na área das energias renováveis.

Apesar de os PMSE estarem entre os maiores exportadores de energia do mundo, o seu consumo interno de electricidade encontra-se entre os mais baixos a nível mundial, o que sugere uma falta de investimento público nas actividades económicas destes países e um comportamento *rentier* por parte do Estado. A relação entre o governo e os seus cidadãos é determinante para a política energética de um país, sendo que as escolhas entre estes países se dividem com base na relação inicialmente estabelecida com os seus recursos energéticos (exportadores de energia ricos versus importadores de energia pobres). Nos segundos, os governos têm uma maior probabilidade em submeter-se às necessidades dos cidadãos do que nos primeiros, e no caso do Norte de África «countries are characterized by authoritarian regimes; however, different endowments with resource-rents across countries lead to different kinds of authoritarian rule (...) Morocco and Tunisia use their authoritarian

structures to expedite economic modernization. In comparison, the socioeconomic status quo in Algeria, Egypt, and Libya appears more rigid». ¹⁴⁸

Os Impactos da Energia Nuclear no Mediterrâneo

A adopção deste tipo de energia na região do Mediterrâneo é altamente sensível, uma vez que o apoio político e económico da comunidade internacional ao desenvolvimento de energia nuclear está associado à relação entre os interesses políticos e económicos dos governos com os seus cidadãos, que por norma é mais favorável à exploração de energia nuclear em países pobres.

O principal receio da comunidade internacional é a proliferação de armas nucleares, e por isso a sua anuência a um Mediterrâneo nuclear estará sempre dependente da combinação de dois factores: a implementação e consolidação de reformas democráticas, e um progresso no processo de paz do conflito israelo-árabe.

Apesar de actualmente a energia nuclear ter uma tecnologia bem estabelecida, e dos seus riscos aparentarem ser contidos, está sempre sujeita a factores externos. Os cidadãos podem ter opiniões vincadas sobre esta e terem receio dos riscos para a sua saúde e para o valor das suas propriedades localizadas em redor de instalações nucleares (como no caso do fenómeno “*Not In My Back Yard*”¹⁴⁹). A existência destes receios fundamentados exige que estas decisões sejam tomadas numa sociedade democrática onde ambas as partes do tema possam intervir no processo de tomada de decisão e debater sobre as repercussões que a implementação desta tecnologia possa trazer. Este ambiente ainda não está criado nos PMSE.

Outro factor que influencia a comunidade internacional sobre o tema da inclusão da energia nuclear no mix energético de cada país é a credibilidade que este país tem internacionalmente, ou seja, se estivermos a falar de um Estado em que os valores democráticos e o respeito pelos direitos humanos façam parte dos pilares da sociedade, existe uma maior probabilidade de apoio internacional à exploração de energia nuclear nesse Estado do que num onde estes princípios não existam. Mais

¹⁴⁸ MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4481**

¹⁴⁹ Tipo de movimento associado à oposição de moradores a propostas de desenvolvimento urbano ou económico perto de zonas habitacionais.

depressa a comunidade internacional apoiaria a exploração nuclear em Ferrel do que em Bengasi.

Os Impactos das Energias Renováveis no Mediterrâneo

A ideia de que as energias renováveis poderiam ser uma opção para a renovação energética dos PMSE circula na bacia do Mediterrâneo desde a aprovação do Mediterranean Solar Plan (MSP) da União Para o Mediterrâneo em 2008¹⁵⁰. A iniciativa industrial (Desertec) foi lançada em 2009 com o objectivo de introduzir na região dos membros da UpM uma capacidade de produção de energia renovável capaz não só de responder às futuras necessidades energéticas do Norte de África e Médio Oriente, como também alimentar 15% das necessidades energéticas europeias¹⁵¹.

Existem três proveitos geopolíticos no desenvolvimento de energias renováveis no Mediterrâneo: (i) se os PMSE se tornarem em grandes fornecedores de electricidade da União Europeia as políticas energéticas tornar-se-iam num estímulo à integração económica e cooperação política no seio da UpM; (ii) projectos como o Mediterranean Solar Plan e a iniciativa DESERTEC projectam a cooperação económica entre as margens sul e norte do Mediterrâneo, mas também promovem a cooperação entre os PMSE, países que não tem um grande historial nessa área; (iii) uma região fortemente empenhada na cooperação para o progresso de energias alternativas (especialmente energias renováveis) pode atrair investimentos e cooperações noutras áreas chaves para o desenvolvimento da economia¹⁵².

Não existem apenas proveitos no desenvolvimento de energias renováveis no Mediterrâneo, uma vez que as sensibilidades regionais podem causar um impacto geopolítico negativo: (i) no mundo árabe, a abdicação do desenvolvimento de energia nuclear pode ser interpretado por algumas facções políticas como um sinal de fraqueza política e de submissão aos interesses Ocidentais; (ii) o desenvolvimento de projectos como os anteriormente referidos implicam uma elevada dose de cooperação

¹⁵⁰ MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4483**

¹⁵¹ MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4483**

¹⁵² MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4483**

regional, o que poderá levar a que os governos dos PMSE sejam forçados a passar a gestão de empresas energéticas nacionais para instituições supranacionais¹⁵³.

Economicamente falando, a energia nuclear é por norma associada a economias onde a presença do sector público é dominante, ao contrário das energias renováveis, que são mais desenvolvidas em economias onde o sector privado é mais importante.

Outra vantagem do desenvolvimento de energias renováveis nos PMSE é a facilidade com que a transferência de tecnologias pode ser feita, em oposição às dificuldades levantadas no caso da energia nuclear, porque eventualmente «the Technologies used in the generation of power with solar, wind, hydro, biomass, geothermal, and other renewable resources are less capital intensive than with nuclear energy. (...) The Technologies used are much more qualified for a fast diffusion in North Africa that has the potential to give the region a leader advantage in renewable energies»¹⁵⁴. Associada à questão das tecnologias está a questão dos *forward* e *backwards linkages*¹⁵⁵, uma vez a construção de uma rede transmediterrânea de energias renováveis fará crescer outros sectores da economia como os transportes, a manufacturação, a construção, a investigação e os serviços.

A Cooperação Energética Euro-Med

Como referido no capítulo anterior, as preocupações europeias sobre a segurança energética tem sido alimentadas pela elevada dependência energética que a União Europeia tem. Nos últimos anos, multiplicaram-se e intensificaram-se as iniciativas políticas para colocar a segurança energética no centro da política externa europeia. Como também foi anteriormente referido, os decisores políticos europeus identificaram a necessidade de diversificar não só o mix energético europeu como o leque de fornecedores como questões prioritárias para uma política energética externa comum. Neste contexto, os fornecimentos constantes e sem interrupções de

¹⁵³ MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4483**

¹⁵⁴ MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. *Energy Policy*. 39 (2011) 4479-4489. **4484**

¹⁵⁵ *Backwards linkages* pode ser definido como o processo de crescimento de uma indústria que leva ao crescimento de outras indústrias que lhe fornecem os *inputs* necessários à sua actividade; *forward linkages* é o processo quando o crescimento de uma indústria leva ao crescimento de outros setores que usam os *outputs* desta industria como seus *inputs*.

gás e petróleo dos PMSE tornaram-se cada vez mais atractivos para a UE, a somar ao facto de que estes fornecedores desempenharam um papel fundamental na construção do mercado energético europeu, e que todos eles gozam de relações políticas e culturais estáveis com os Estados-Membros da UE. De seguida, iremos analisar as relações energéticas entre a União Europeia e os países do Mediterrâneo do Sul e Este no âmbito das duas parcerias euro-mediterrâneas mais importantes das últimas décadas: a Parceria Euro-Mediterrânea, e a União Para o Mediterrâneo.

A Cooperação Energética Euro-Med: A PEM

As diferentes opiniões dos Estados-Membros da União Europeia e as políticas comunitárias ineficientes minam constantemente as diversas tentativas para a construção de uma cooperação em matérias energéticas efectiva entre a UE e os PMSE desde o início da década de 1990. Só quando o Processo de Barcelona se iniciou (1995) é que a UE passou a desenhar uma institucionalização desta cooperação e a mesma foi apresentada aos parceiros mediterrânicos.

A Declaração de Barcelona reconhece «the pivotal role of the energy sector in the economic Euro-Mediterranean partnership and decide to strengthen cooperation and intensify dialogue in the field of energy policies. They also decide to create the appropriate framework conditions for investments and the activities of energy companies, cooperating in creating the conditions enabling such companies to extend energy networks and promote link-ups»¹⁵⁶. Contudo, a cooperação energética não foi considerada prioritária pelos signatários de Barcelona, em oposição a temas como o processo de paz do Médio Oriente, os fluxos migratórios, os direitos humanos, segurança e reforma política.

No balanço da criação da PEM, a Comissão Europeia pôs em marcha um plano desenhado para executar as prioridades da recém-criada parceria energética Euro-Mediterrânica. Este programa centrava-se na criação de um fórum energético regional composto por oficiais energéticos de ambas as margens do Mediterrâneo. Este fórum, conhecido como Euro-Mediterranean Energy Forum (EMEF) e formalmente criado em 1997, tinha como principal função o apoio às reformas energéticas – nas estruturas

¹⁵⁶ European Union – Barcelona Declaration [Em Linha] [Consult. Abr. 2015] Disponível Em: http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm

regulatórias e legislativas, assim como nas indústrias mais relevantes – necessárias nos parceiros mediterrânicos para alcançar os objectivos de captar novos e maiores investimentos e de criar uma rede de mercados integrados na região¹⁵⁷.

No decurso da década que se seguiu, foram aprovados pelos ministros da energia dos membros da PEM três planos de acção dentro do contexto da PEM: o primeiro cobria o período de 1998 a 2002¹⁵⁸; o segundo de 2003 a 2006¹⁵⁹; e o último o período de 2008 a 2013¹⁶⁰. Apesar dos objectivos específicos de cada um destes planos serem distintos um dos outros, as suas variáveis foram comuns «the convergence of the energy policies of the EU and the Mediterranean partners, the integration of the Mediterranean energy markets and strengthening competition within them, and the promotion of renewable energy sources in the framework of sustainable development»¹⁶¹.

Durante este período, a Comissão Europeia alocou 55 milhões de euros para o auxílio a projectos regionais para a concretização dos objectivos da PEM. O Banco Europeu de Investimento (BEI) atribuiu aproximadamente 2 mil milhões de euros em empréstimos para projectos destinados à renovação das infraestruturas energéticas prioritárias no Mediterrâneo, nomeadamente para a conclusão de ligações de gás e electricidade entre os PMSE (exemplos: a Arab Gas Pipeline, a Medgaz pipeline, e a Gas Interconnection Turkey – Greece – Italy)¹⁶². Apesar destas quantias, a ajuda financeira da UE para a cooperação energética no Mediterrâneo continua a ser insuficiente quando consideramos o elevado nível de importância que estes projectos têm; bem como o investimento de outros actores energéticos como governos, instituições financeiras internacionais, e empresas energéticas.

¹⁵⁷ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **196**

¹⁵⁸ Euro-Mediterranean Partnership – Euro-Mediterranean Conference On Energy: Ministerial Statement And Action Plan Of The Euro-Mediterranean Energy Forum. Brussels, 11 May 1998.

¹⁵⁹ Euro-Mediterranean Partnership – Regional Strategy Paper 2002-2006 and Regional Indicative Program 2002-2004.

¹⁶⁰ Council of the European Union – Priority Action Plan Euro-Mediterranean Energy Cooperation 2008-2013. Ministerial Declaration of 17 December 2007, Annex 1.

¹⁶¹ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **196**

¹⁶² DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **199**

A cooperação energética no âmbito da PEM evoluiu, portanto, muito lentamente e pouco. Na comunicação a propósito da comemoração dos primeiros cinco anos da PEM, a Comissão Europeia deu mais importância a assuntos relacionados com o processo de paz no Médio Oriente do que aos assuntos energéticos, tendo os mesmos apenas sido mencionados brevemente¹⁶³. Na tentativa de repor a importância ao sector energético, a CE anunciou em 2001 o seu plano para desenvolver a cooperação energética Euro-Mediterrânica tendo em consideração as reformas radicais necessárias nos PMSE¹⁶⁴. Isto acabaria por não sair do campo das boas intenções uma vez que não passou de uma reafirmação das prioridades já existentes na PEM; também a Common Strategy on the Mediterranean e a EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East não reconheciam a importância da cooperação energética.

Ao início, os PMSE receberam com bons olhos a parceria energética proposta pela União. A Argélia tentou inclusivamente cimentar o seu papel energético e assumir a liderança dos PMSE em matérias energéticas¹⁶⁵. Estas expectativas dos PMSE foram um tanto ou quanto afectadas pela Directiva 98/30/CE¹⁶⁶ que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural. As críticas que estes fizeram a aplicação desta directiva não se limitavam «to the perceived unfairness and discrimination to producers inherent in European gas liberalization, but also – and most emphatically – to the uncooperative approach adopted by the European Commission in the formulation and implementation of the new legislation»¹⁶⁷.

Como resposta a implementação desta directiva comunitária, os exportadores energéticos mais influentes dos PMSE formaram o Gas Exporting Countries Forum (GECF), apelidado a OPEP do gás, para defenderem os seus interesses face às alterações à política energética europeia. A segunda reunião do GECF foi aproveitada por oficiais argelinos para criticar os europeus por estes não terem incluído, no âmbito

¹⁶³ European Commission – Reinvigorating the Barcelona Process, COM (2000) 497 final, Brussels

¹⁶⁴ European Commission – Enhancing Euro-Mediterranean cooperation on transport and energy, COM (2001) 126 final, Brussels.

¹⁶⁵ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **200**

¹⁶⁶ Directiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

¹⁶⁷ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **200**

da cooperação energética proposta pelo Processo de Barcelona, os seus parceiros mediterrânicos nos seus planos para a liberalização do mercado energético europeu¹⁶⁸. Subsequentemente, e por falhar nos seus esforços para a reconciliação de ambas as margens do mar, a Parceria Euro-Mediterrânica entrou num estado moribundo.

A Cooperação Energética Euro-Med: A UpM

Por diversas vezes Sarkozy referiu que a cooperação Franco-Argelina era a força condutora por detrás da criação da União Para o Mediterrâneo¹⁶⁹. Na visão do antigo presidente francês, deveria existir uma aliança estratégica entre a Gaz de France e a empresa nacional argelina de gás e petróleo Sonatrach que serviria como um novo modelo para as futuras cooperações energéticas no mar Mediterrâneo.

Dos vários projectos marcados como prioritários pelos signatários da UpM em 2008, o desenvolvimento das energias renováveis por via do MSP foi considerado o mais estimulante para a cooperação energética euro-mediterrânica, tornando-se por isso no projecto principal da UpM. O conceito base do MSP é o desenvolvimento de sistemas de geração à base de energias renováveis com o objectivo de «create 20 GW of new power production capacity based on renewable energies (especially solar and wind) in the Mediterranean basin by 2020, to contribute to energy efficiency in the region and to associate states, institutions, firms and investors from North and South in a common industrial project, which would allow technology transfer and development of local industries, encouraging economic growth and employment»¹⁷⁰.

A discussão entre representantes da União Europeia sobre o apoio ao MSP tem sido articulada em redor da ameaça política e económica que a dependência energética da Rússia implica para a UE; da necessidade europeia de diversificação de fontes de energia; e do cumprimento dos compromissos assumidos no European Energy and Climate Package. O que permitiu que o MSP tivesse um arranque tão

¹⁶⁸ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **200**

¹⁶⁹ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **203**

¹⁷⁰ KOMENDANTOVA, Nadejda; PATT, Anthony; BARRAS, Lucile; BATTAGLINI, Antonella – Perception of risks in renewable energy projects: The case of concentrated solar power in North Africa. *Energy Policy*. 40 (2012) 103-109. **103**

rápido foi a combinação de duas variáveis: entusiasmo político pelo projecto e patrocínio industrial de ambas as margens do Mediterrâneo. O gémeo industrial do MSP é a DESERTEC Initiative lançada em Munique por um consórcio de empresas europeias em 2008, com o qual se espera cobrir 15% das necessidades energéticas europeias em 2050.

A julgar pelo elevado interesse demonstrado no MSP, podemos dizer que é possível que a União Europeia tenha encontrado a fórmula para não só promover a cooperação energética entre os seus Estados-Membros e os PMSE, como para contribuir para a sua segurança energética. No entanto, importa ressaltar que estes planos ainda não foram testados pelo mercado e que o MSP pode não passar de um sonho como pode concretizar-se a uma escala tão pequena que seja insignificante quando comparado com outras questões energéticas da região.

A União Europeia até pode estar disposta a suportar o preço político para a obtenção de novas e mais limpas formas de abastecimento energético, mas numa época de austeridade financeira o investimento acima descrito é um preço que a UE pode não estar disposta a pagar para as obter.

A Cooperação Energética Euro-Med: Um Balanço

A abordagem da UE ao tema da cooperação energética no Mediterrâneo tem sido guiada pela crença de que a segurança energética europeia pode ser solidificada na região do Mediterrâneo através da exportação das regras de mercado livre e competitividade da Europa para os PMSE – foi esta a filosofia que guiou os decisores políticos europeus quando escreveram a Declaração de Barcelona em 1995. Isto significa que «the European energy policies in the Mediterranean represent(ed) an exercise in external projection of the EU's constituent norms, which is inherent in its international actorness. The EU aims to export to neighbouring countries as many of its norms as politically and economically feasible not only because this reflects its 'inner self', but also because of the functional design of such approach»¹⁷¹.

A consolidação do mercado interno da energia é uma forma da UE controlar as agendas de política energética externa dos seus Estados-Membros através de uma

¹⁷¹ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **205**

série de normas e directivas destinadas a unificar os Estados-Membros atrás de um conjunto de princípios comunitários. Contudo, o fervor dos PMSE em aceitar e adoptar esta forma de integração como base para a cooperação energética foi fraco devido a dois factores: (i) a abordagem tomada pela União foi compreendida pelos parceiros mediterrânicos como vulgar e obcecada com normas e regulamentos; (ii) a percepção dos PMSE de que, apesar da bem montada estrutura do mercado interno e das suas políticas de funcionamento, o compromisso quer dos Estados-Membros, quer das instituições, parece um pouco elusivo¹⁷².

No entanto, com a chegada da União Para o Mediterrâneo, a UE deixou de procurar a cooperação baseada nas regras de mercado e passou a procurar a interesses práticos comuns a ambos os lados do Mediterrâneo, dando uma maior liberdade a actores energéticos para operarem na região. Neste sentido, o entusiasmo levantado pelo MSP não se deve apenas à nova forma de abordagem europeia, mas principalmente a confluência de interesses entre actores energéticos, orientados para temas como as alterações climáticas, segurança energética, e requisitos energéticos. Esta mudança de estratégia «of EU energy policy priorities coincided with a growing realization on the part of SMC policy makers that not only was the depletion of their fossil fuel reserves no longer a distant prospect, but also that the domestic energy requirements of their own economies are growing at a phenomenal pace»¹⁷³ – como referido anteriormente.

Posto isto, podemos afirmar que as bases – políticas e geológicas – para que o Mediterrâneo possa ter a capacidade de responder aos principais desafios da segurança energética europeia existem ao nível institucional. Porém, a estas não se encontra aliado um empenho mútuo para transitem do nível institucional para o nível prático.

¹⁷² DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **206**

¹⁷³ DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211. **206**

CONCLUSÃO

Iniciei esta dissertação com a ideia de que a segurança energética europeia não é possível de ser alcançada unicamente através da diversificação de fornecedores e rotas de abastecimento, mas que também é necessário atribuir-lhe uma dimensão de segurança regional, e que para tal é preciso ter em conta os diferentes comportamentos geopolíticos que afectam a União Europeia. Propunha-me, por isso, a desenvolver uma argumentação que demonstrasse que, no século XXI, uma definição de segurança energética não poderia ser limitada aos limites geográficos de um país. É impossível que um Estado pense e construa a sua política energética sem ter em conta o mundo que o rodeia. A pergunta de investigação que me conduziu durante esta dissertação – *Será viável e possível a utilização da região do Mediterrâneo Sul como resposta aos principais problemas energéticos da União Europeia?* – foi construída não só a pensar na necessidade de diversificar as fontes energéticas europeias, mas também considerando o factor da segurança regional. Após os argumentos apresentados nas páginas anteriores, chego à conclusão de que não é possível responder à pergunta de investigação com um simples “sim” ou “não”. Respondo “talvez”, na convicção que é a palavra adequada para descrever tanto a viabilidade como a possibilidade de utilizar o conjunto de países do Mediterrâneo Sul e Este.

O primeiro capítulo desta dissertação – *Tratados, Instituições, Políticas e Conceitos* – pretende desenvolver uma análise da divisão de competências das instituições europeias e a sua evolução desde os inícios dos anos 90 até aos nossos dias. Actualmente, cabe à Comissão Europeia a iniciativa política em áreas consagradas na política externa e segurança, através do cargo do Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, uma vez que este que dispõe de um ‘duplo chapéu’ na arquitectura institucional da UE, já que é nomeado pelo Conselho Europeu e exerce funções de vice-presidente da Comissão Europeia. À excepção da PESC, todas as decisões da União têm que ser tomadas de acordo com o método de co-decisão, ou seja, uma iniciativa legislativa da Comissão tem que ser acordada pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu, e que esta tem que ser validada pelo Tribunal de Justiça Europeu. Isto implica que apesar da Comissão poder celebrar acordos com outros países em nome da União

Europeia em matérias como a energia e segurança energética, as repercussões internas dos mesmos tem que ser aprovada pelo Conselho, Parlamento, e Tribunal, o que obriga a um grande esforço de coordenação institucional. No processo de tomada de decisões europeu ficam ainda duas ideias fundamentais sobre a definição de competências entre Estados-Membros e instituições europeias: quando existe um precedente comunitário interno, as instituições europeias por ele responsáveis devem assumir a sua vertente externa; e em caso de dúvida sobre a legitimidade deste processo, o TJUE será encarregue de deliberar as respectivas responsabilidades.

No segundo capítulo desta dissertação, pretende-se apresentar um ‘estado da arte’ sobre questão energética na União Europeia – *De Todos Um: o Sistema Energético da União Europeia* – com enfoque na evolução da política energética desenvolvida pela Comissão Europeia e nas relações energéticas que a UE tem com o seu principal fornecedor, a Rússia. Chegados ao nível de interdependência actual, a segurança energética de um Estado está sempre dependente de outros e das relações que com eles estabelece. No caso da União Europeia, esta não só tem que olhar para lá das suas fronteiras, como tem que olhar para as relações que o todo tem com o indivíduo. Foi isso que a União fez com a consolidação do mercado interno da energia. Apesar da sua promoção por parte das instituições europeias, especialmente por parte da Comissão Europeia, o mercado interno da energia ainda está aquém do seu potencial, muito em resultado da lentidão dos Estados-Membros em adaptarem-se às novas realidades.

O desenvolvimento da política energética europeia é feito com base em três princípios políticos, presentes nos tratados e em comunicações oficiais da União Europeia: subsidiariedade, proporcionalidade, e melhor regulamentação. O objectivo de construir a política energética orientada sob estes três princípios é o de garantir que o seu desenvolvimento é feito de forma democrática, transparente e representativa, apoiada em teses fundamentadas e numa análise cuidada de todas as opções disponíveis. Ou seja, «impact assessments accompany all legislative proposals outlining advantages/benefits and drawbacks/costs of different policy actions, and

justify in the course taken in the proposed policy»¹⁷⁴. Tendo isto em consideração, vemos que as políticas energéticas europeias são preparadas em constante consulta com autoridades nacionais, organizações regionais, associações industriais, companhias energéticas, consumidores, e organizações não-governamentais. Através deste método consultivo, as iniciativas energéticas da União Europeia «will always respect two main principles: first that Member States are ultimately responsible for their national energy mix and secondly, indigenous energy resources are a national, not European, resource»¹⁷⁵. A breve análise realizada, nesta dissertação, à evolução da política energética da União Europeia demonstra que a UE se tem preocupado em construir o mercado interno da energia na esperança de que este actue como um garante do fornecimento energético a todos os Estados-Membros. No entanto, a segurança do abastecimento externo permaneceu nas competências de cada Estado-Membro, sem que existisse alguma estrutura legal que definisse ou limitasse as competências das instituições europeias e dos Estados-Membros nesta matéria.

Apenas quando as medidas da Comunidade garantirem por completo a segurança energética de cada Estado-Membro tendo em consideração todos os aspectos políticos, técnicos, e legais, quer da segurança interna quer da segurança externa, é que podemos considerar que existe uma estrutura supranacional que passe a garantir a segurança do aprovisionamento energético. Apesar das medidas comunitárias não terem em conta todos estes aspectos, existe a hipótese de que estas medidas limitadas ao nível interno permitam às instituições europeias expandir as suas competências a todas elas. Por exemplo, a regulação de rotas de fluxos energéticos para lá das fronteiras da União Europeia podem ser ligadas a regulações internas nomeadamente as directivas sobre o transporte de gás e electricidade, conferindo assim legitimidade à acção externa da comunidade.

As acções externas das instituições europeias, para os Estados-Membros, deveriam limitar-se a criar um ambiente favorável à actuação dos principais actores do cenários energético europeu (empresas) para lá das fronteiras europeias, e não

¹⁷⁴ KANELAKIS, M.; MARTINOPOULOS, G.; ZACHARIADIS, T. – European energy policy: A review. *Energy Policy*. 62 (2013) 1020-1030. **1021**

¹⁷⁵ KANELAKIS, M.; MARTINOPOULOS, G.; ZACHARIADIS, T. – European energy policy: A review. *Energy Policy*. 62 (2013) 1020-1030. **1021**

substituir a acção destes, dando-lhes por isso mais liberdade para agir. No fundo, estes pretendiam «a partnership between the Community and the Member States, and seeking cooperation rather than confrontation to exercise powers in the field of energy would better guarantee security of energy supply. Although the European Commission may not necessarily be willing to adopt such an approach, as their proposals in the field of energy indicate their willingness to expand their competences»¹⁷⁶.

Existem, no entanto, várias dificuldades em atribuir à Comissão Europeia a exclusividade de competências na área da segurança energética. Como já referi, a segurança energética para ser completamente alcançada necessita de ser analisada nas suas vertentes política, legal e técnica. Ora, a Comissão não tem peritos suficientes para analisar todas estas variáveis. Depois, algumas das medidas propostas pela Comissão foram desconsideradas pelos Estados-Membros devido à sua falta de bases de apoio e de justificação plausível. Para manter a segurança energética de 28 países e 500 milhões de cidadãos é necessário analisar enormes quantidades de informação acerca da oferta e da procura mundial; e apesar da União poder contar com um sistema de análise próprio, não existe um observatório europeu para o efeito. A Comissão Europeia já financiou estudos com o objectivo de analisar os detalhes necessários para as relações com países produtores de energia. Um exemplo destes estudos é o EUROGULF, no entanto a falha de seguir em frente com estes projectos demonstra a falta de capacidade de liderança da Comissão Europeia. Temos aqui então um duplo problema: a Comissão não dispõe de informação suficiente para implementar decisões fundamentadas; e, assumindo que viria a ter essa informação, não tem força política para as aplicar caso não tenha o apoio dos Estados-Membros.

Aspectos fulcrais à circulação de energia, como a identificação de regiões com um elevado potencial energético ou a construção de gasodutos e oleodutos, estão fora do âmbito de capacidades operacionais da Comissão. Estas actividades deveriam ser acompanhadas pela Comissão, mas realizadas e financiadas pelos Estados-Membros ou pelas empresas do sector. Como referido anteriormente, o papel da Comissão neste

¹⁷⁶ HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **479**

cenário seria, idealmente, de fornecer apoio diplomático e político, podendo eventualmente contribuir financeiramente para a conclusão destes projectos após uma análise feita por especialistas dos respectivos sectores interessados. Um caso onde isto aconteceu foi o programa INOGATE, cujo objectivo é encontrar a melhor maneira de transportar petróleo e gás de países extracomunitários para os Estados-Membros da União.

A União Europeia necessita de fazer com que os seus Estados-Membros confiem nas instituições europeias, e precisam de lhes fornecer garantias que lhes permitam adquirir essa confiança, porque «as long as such a guarantee does not exist, competences to engage in security of energy supply at the external level should be shared between the Community and the Member States with a strong sense of ‘cooperation’. It is exactly for this reason that the interpretation by the ECJ of the already existing case-law in expanding the competences of the Community in the field of energy, which does not necessarily take the peculiarities of the energy sector into account (the possibility of which was shown above), should be prevented»¹⁷⁷.

Apesar de continuarem a ser necessárias para as principais actividades das economias nacionais, as fontes de energia tradicional verão a sua utilização continuar a registar um leve declínio à medida que avançamos neste novo milénio. Em seu lugar irão surgir as energias renováveis, e em alguns casos, a energia nuclear. Olhando para o futuro, um roteiro das energias renováveis deveria considerar metas para períodos de tempo mais alargados, que fossem acompanhadas por planos pormenorizados de objectivos de curto e médio prazo; e deveria igualmente focar-se na investigação de iniciativas com aplicações comerciais para aproximar os mercados às fontes de energia limpa e renovável.

Finalmente, no capítulo dedicado às relações entre a União Europeia e o Mediterrâneo - *Energia Nostrum: As Relações Políticas e Energéticas Euro-Med* – analisei a cooperação entre as margens do Mediterrâneo e a sua evolução em dois campos, o político e o energético. No que ao político diz respeito, apresentei dois cenários relativamente ao futuro das relações Euro-Med, o cenário “Schumann –

¹⁷⁷ HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*. 14:4 (2008) 461-482. **481**

Sarkozy” e o cenário Realista. O primeiro cenário descrito – *Schumann-Sarkozy* – é fundamentado na lógica funcional de integração europeia que não tem em consideração as diferenças entre a integração política entre democracias, por um lado, e um grupo muito heterogéneo que é aquele das democracias e autocracias em torno do Mediterrâneo, por outro. «The idea of replicating around the Mediterranean today what worked over past decades among European democracies is wishful thinking and contradicts not only everything we know today about the impact of European efforts at promoting democracy in its near abroad without offering full membership»¹⁷⁸. A União para o Mediterrâneo (UpM) ameaça eliminar a condicionalidade política por completo das relações Euro-Med, ou no mínimo reduzi-la ao máximo possível. Logo, o segundo cenário apresentado – *Realista* – é fundamentado no pressuposto de que a União tem as suas próprias prioridades políticas – como a prevenção do terrorismo, a luta contra a migração ilegal, e o crime organizado internacional – que não deixará de tentar alcançar, mesmo que através destas não espalhe a sua visão e ideias pelo Mediterrâneo.

Sobre o impacto da UpM no futuro das relações Euro-Mediterrânicas é fulcral salientar duas ideias: (i) o impacto que irá ter será incremental e não transformador, uma vez que já a antiga retórica de reforma política e democratização nunca foi uma prioridade prática da EU e, *ergo*, a politização inerente à estrutura e natureza da União para o Mediterrâneo não resultará em mudanças dramáticas nas políticas implementadas; (ii) a mudança na estrutura no que se refere às três dimensões da UpM (actores, instituições e políticas) carrega uma tendência de estabilização dos autoritarismos da região. «The UfM does not have the potential to spur deeper integration in the long run, or to provide a substantial impetus for sustainable economic and human development within the Arab world: both depend on meaningful Arab political reform on the domestic scene»¹⁷⁹.

No fundo, a União para o Mediterrâneo na prática contradiz os objectivos que traçou na teoria – desenvolvimento económico a longo prazo, integração económica e

¹⁷⁸ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **149**

¹⁷⁹ SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 135-153. **150**

política através da cooperação funcional. Ao invés, a UpM representa a capitulação europeia às exigências dos PMSE no que ao conflito israelo-árabe diz respeito, bem como ao abandono do desafio de estimular um maior respeito pelos direitos humanos e a procura de uma governação participativa no seio dos parceiros árabes. Apesar desta vitória, os PMSE permanecem hesitantes em estreitar ainda mais as relações com a União Europeia por causa da sua falta de determinação em normalizar as relações com Israel e, por causa do receio de serem incluídos numa união política em que a UE poderá, um dia, ditar políticas que possam ser interpretadas como uma violação da soberania nacional.

Foram os fornecimentos constantes e sem interrupções de gás e petróleo dos PMSE que fizeram com que a União Europeia encarasse estes territórios como sendo promissores para o desenvolvimento da política de diversificação de fontes energéticas. A somar a isto, estes fornecedores desempenharam um papel fundamental na construção do mercado energético europeu, e que todos eles gozam de relações políticas e culturais estáveis com os Estados-Membros da UE.

Apesar das vastas quantias já alocadas pelas instituições europeias ao desenvolvimento das energias nos PMSE, a ajuda financeira da UE para a cooperação energética no Mediterrâneo continua a ser insuficiente quando consideramos o elevado nível de importância que estes projectos têm; bem como o investimento de outros actores energéticos como governos, instituições financeiras internacionais, e empresas energéticas. A cooperação energética no âmbito da PEM cresceu portanto muito lentamente e pouco se desenvolveu. A União Europeia até pode estar disposta a suportar o preço político para a obtenção de novas e mais limpas formas de abastecimento energético, mas numa época de austeridade financeira o investimento acima descrito é um preço que a UE pode não estar disposta a pagar para as obter.

A abordagem da UE ao tema da cooperação energética no Mediterrâneo tem sido guiada pela crença de que a segurança energética europeia pode ser solidificada na região do Mediterrâneo através da exportação das regras de mercado livre e competitividade da Europa para os PMSE. No entanto, a falha da inclusão dos PMSE no processo de construção do mercado único da energia europeu, no âmbito da cooperação energética proposta pelo Processo de Barcelona, levou a que estes

perdessem a confiança na liderança da UE na PEM e por consequência a mesma entrou numa fase de adormecimento profundo.

Com a chegada da União Para o Mediterrâneo, a UE deixou de procurar a cooperação baseada nas regras de mercado e passou a procurar a interesses práticos comuns a ambos os lados do Mediterrâneo, dando uma maior liberdade a actores energéticos para operarem na região. Neste sentido, o entusiasmo levantado pelo MSP não se deve apenas à nova forma de abordagem europeia, mas principalmente a confluência de interesses entre actores energéticos. A julgar pelo elevado interesse demonstrado no MSP, podemos dizer que é possível que a União Europeia tenha encontrado a fórmula para não só promover a cooperação energética entre os seus Estados-Membros e os PMSE, como para contribuir para a sua segurança energética. No entanto, importa ressaltar que estes planos ainda não foram testados pelo mercado e que o MSP pode não passar de um sonho como pode concretizar-se a uma escala tão pequena que seja insignificante quando comparado com outras questões energéticas da região.

“Será viável e possível a utilização da região do Mediterrâneo Sul como resposta aos principais problemas energéticos da União Europeia?” Talvez. A região do Mediterrâneo apresenta várias condições favoráveis para assumir-se, em teoria, como uma solução aos principais problemas energéticos europeus. No entanto, isto só poderá concretizar-se na prática com a intervenção coordenada da União Europeia no Mediterrâneo. Acima de tudo, é necessário que – em parceria com os países do Mediterrâneo do Sul e Este – se aborde a questão da segurança. Estamos a falar de um território que é fértil na acção de grupos terroristas, milícias armadas, e na proliferação de armas. Existe também a questão da coordenação interna europeia, que tanto ao nível comunitário como ao nível dos Estados-Membros, continua a ser extremamente exigente. Uma maneira de sair deste dilema pode ser a redução das ambições europeias no que diz respeito às estruturas de política regional para que possa centrar a sua atenção em estratégias e acções mais directas, à semelhança do que foi feito na evolução política europeia entre a PEM e a UpM.

O Mediterrâneo sempre foi uma região onde é demasiado difícil, geopoliticamente falando, para permitir uma política externa e de segurança Europeia

devidamente integrada ou equilibrada. No entanto, sem garantir a segurança da região, esta não conseguirá atrair os investimentos necessários para criar novas oportunidades de crescimento no campo energético. Projectos na área das energias renováveis, como o MSP necessitam de investimentos muito avultados, que terão que ser encontrados não apenas no sector público, mas também no sector privado pelas mãos das várias empresas energéticas europeias. Portanto, *talvez: sim*, porque as condições e os recursos estão lá, mas não se não existir vontade política; se *não* forem adereçados temas fulcrais à manutenção da paz e segurança das populações mediterrânicas, ambas fundamentais para o início de um desenvolvimento económico orientado para a exploração dos recursos energéticos alternativos.

Coordenação e cooperação são as duas palavras-chave para resumir o que é necessário para que a União Europeia, através da União para o Mediterrâneo, possa retirar da região mediterrânica todo o seu enorme potencial energético. No entanto, não se pode limitar a retirar sem contribuir para o desenvolvimento das economias desta região. Todas elas enfrentam problemas energéticos a longo prazo nas energias tradicionais, causados pelo aumento do consumo interno. A introdução das energias renováveis, da tecnologia e *know-how* europeus, nestas economias podem ajudar as mesmas a responder à elevada e crescente procura energética interna.

A segurança energética europeia depende, a níveis assustadores, dos seus fornecedores externos. Para que esta situação seja contida – uma vez que a sua reversão não passa de um sonho improvável, e arrisco dizer impossível graças ao nível de interdependência actual – é necessário continuar a percorrer o caminho do desenvolvimento das energias alternativas já existentes no território europeu, bem como a aposta destas em mercados ainda virgens à sua exploração. Estas energias permitiriam à união um maior controlo da sua dependência energética pois estariam em território europeu, sujeitas a regulação europeia, e seriam utilizadas para alimentar o mercado interno europeu. Em adição, a participação europeia no desenvolvimento destas energias nos seus vizinhos tornaria a União Europeia numa líder regional nesta área, aumentando o seu capital político e reduzindo a sua vulnerabilidade nas negociações com outras potências energéticas.

BIBLIOGRAFIA

AALTO, Pami; KORKMAZ TEMEL, Dicle – European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. Journal of Common Market Studies. 52:4 (2014) 758-774.

BAHGAT, Gawdat – Europe's Energy Security: Challenges and Opportunities. International Affairs. 85:5 (2006) 961-975.

BICCHI, Frederica – The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 3-19.

BISCOP, Sven – Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean. Security Dialogue. (2003) 34:183.

BP – Statistical Review of World Energy 2015 [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

BRAUDEL, Fernand – **The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II**. 2ª Ed. University of California Press, 1996.

BULARD, Martine; GRESH, Alain; REKACEWICZ, Philippe; SAMARY, Catherine; ZAJEC, Olivier – **L' Atlas 2013**. 1ª Ed. Paris: La Librairie Vuibert, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole – **Regions and Powers: The Structure of International Security**. 1ª Ed. New York: Cambridge University Press, 2003.

CASARINI, Nicola; MUSU, Costanza – **European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence**. 1ª Ed. Hampshire, New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2007.

CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano – **European Union Politics**. 4ª Ed. Italy: Oxford University Press, 2013.

CLAES, Dag Harald – Global Energy Security: Resource Availability, Economic Conditions and Political Constraints. (2010). [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35774/1/Stockholm-h10-final-1.pdf>

Comissão Europeia – **Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura**. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

CORRELIJÉ, Aad; VAN DER LINDE, Coby – Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective. *Energy Policy*. 34 (2005) 532-543.

COSTA PINTO, António, SEVERIANO TEIXEIRA, Nuno – **A Europa do Sul e a Construção da União Europeia 1945-2000**. 1ª Ed. Lisboa: ICS, 2005.

Council of the European Union – Priority Action Plan Euro-Mediterranean Energy Cooperation 2008-2013. Ministerial Declaration of 17 December 2007, Annex 1.

DARBOUCHE, Hakim – Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Cooperation under the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*. 16:01 (2011) 193-211.

DOUGHERTY, James E. PFALTZGRAFF JR., Robert L. – **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. 2ª Ed. Lisboa: Grávida Publicações, 2011.

Euro-Mediterranean Partnership – Euro-Mediterranean Conference on Energy: Ministerial Statement and Action Plan of the Euro-Mediterranean Energy Forum. Brussels, 11 May 1998.

Euro-Mediterranean Partnership – Regional Strategy Paper 2002-2006 and Regional Indicative Program 2002-2004.

European Commission – **An Energy Policy for Europe**. Brussels: Commission of The European Communities, 2007.

European Commission – Common Understanding on the Preparation of the Roadmap of the EU-Russia Energy Cooperation until 2050. (2011) [Em Linha]. [Consult. Nov. 2015]. Disponível Em: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/Energy/eu-russia_strategies_scenarios/Library/eu-russia_roadmap_2050/Understanding%20roadmap%202050.pdf

European Commission – Enhancing Euro-Mediterranean Cooperation on Transport and Energy, COM (2001) 126 final, Brussels.

European Commission – **Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply**. Brussels: Commission of the European Communities, 2000.

European Commission – Reinventing the Barcelona Process, COM (2000) 497 final, Brussels

European Commission – **Second Strategic Energy Review: An EU Energy and Solidarity Plan**. COM (2008) 781 Final, Brussels: European Commission, 13 November

European Commission – The Renewable Energy Progress Report – Brussels: European Commission, 2013.

European Council – **Conclusions and Plan of Action** [Em Linha] [Consult. Mar. 2016] Disponível Em: <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=40802198169>

European External Action Service – European Neighbourhood Policy (ENP). [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm

European Union – Barcelona Declaration [Em Linha] [Consult. Abr. 2015] Disponível Em: http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm

EU-Russia Energy Dialogue – Roadmap: EU-Russia Energy Cooperation until 2050.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Richard – **The Penguin Dictionary of International Relations**. 1ª Ed. Penguin Group, 1998.

GALP – Pipelines internacionais [Em Linha] [Consult. Abr. 2015] Disponível Em: <http://www.galpennergia.com/PT/investidor/ConhecerGalpEnergia/Os-nossos-negocios/Gas-Power/Gas-Natural/Aprovisionamento/Paginas/Pipelines-internacionais.aspx>

GILPIN, Robert – **The Political Economy of International Relations**. 1ª ed. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.

HAGHIGHI, Sanam – Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. European Law Journal. 14:4 (2008) 461-482.

HOLSTI, K. J. – **International Politics: A Framework for Analysis**. 7ª Ed. Prentice Hall, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. – **The Clash Of Civilizations: And The Remaking Of World Order**. Simon & Schuster, 1996.

International Energy Agency – World Energy Outlook 2011. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2011_WEB.pdf

KANELAKIS, M.; MARTINOPOULOS, G.; ZACHARIADIS, T. – European energy policy: A review. Energy Policy. Volume 62 (2013) 1020-1030.

KEREBEL, Cécile – Internal energy market. [Em Linha] [Consult. Out. 2015] Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html

KHATIB, Hisham – Oil and natural gas prospects: Middle East and North Africa. Energy Policy. 64 (2014) 71-77.

KOMENDANTOVA, Nadejda; PATT, Anthony; BARRAS, Lucile; BATTAGLINI, Antonella – Perception of risks in renewable energy projects: The case of concentrated solar power in North Africa. Energy Policy. 40 (2012) 103-109.

KUZEMKO, Caroline – Ideas, power and change: explaining EU-Russia energy relations. Journal of European Public Policy. 21:1 (2014) 58-75.

LACOSTE, Yves – **A Geopolítica do Mediterrâneo**. 1ª Ed. Edições 70, 2008.

MALTBY, Tomas – European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. Energy Policy. 55 (2013) 435-444.

MARKTANNER, Marcus; SALMAN, Lana – Economic and geopolitical dimensions of renewable vs. Nuclear energy in North Africa. Energy Policy. 39 (2011) 4479-4489.

MINTZ, Alex, DEROUEN JR. – **Understanding Foreign Policy Decision Making**. 1ª Ed. New York: Cambridge University Press, 2010.

PARFITT, Tom – Russia plants flag on North Pole seabed. The Guardian [Em linha]. (2007), [Consult. Jan. 2015]. Disponível em <http://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic>

Parliamentary Assembly - Union for Mediterranean. [Em Linha]. [Consult. Mar. 2016]. Disponível Em: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/content_en.html

SACHS, Jeffrey – International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization. Foreign Policy. 28 (1998) 97-111.

SCHLUMBERGER, Oliver – The Ties that do not bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations. Mediterranean Politics. 16:01 (2011) 135-153.

SUPERSBERGER, Nikolaus; FÜHRER, Laura – Integration of renewable energies and nuclear power into North African Energy Systems: Na analysis of energy import and export effects. Energy Policy. 39 (2011) 4458-4465.

TONRA, Ben, CHRISTIANSEN – **Rethinking European Union Foreign Policy**. 1ª Ed. Manchester: Manchester University Press, 2004.

UMBACH, Frank – Global Energy Security and the Implications for the EU. Energy Policy. 38 (2010) 1229-1240.

União Europeia – REGULAMENTO (UE) Nº 994/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO. Jornal da União Europeia. 2010.

União Europeia – Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2012.

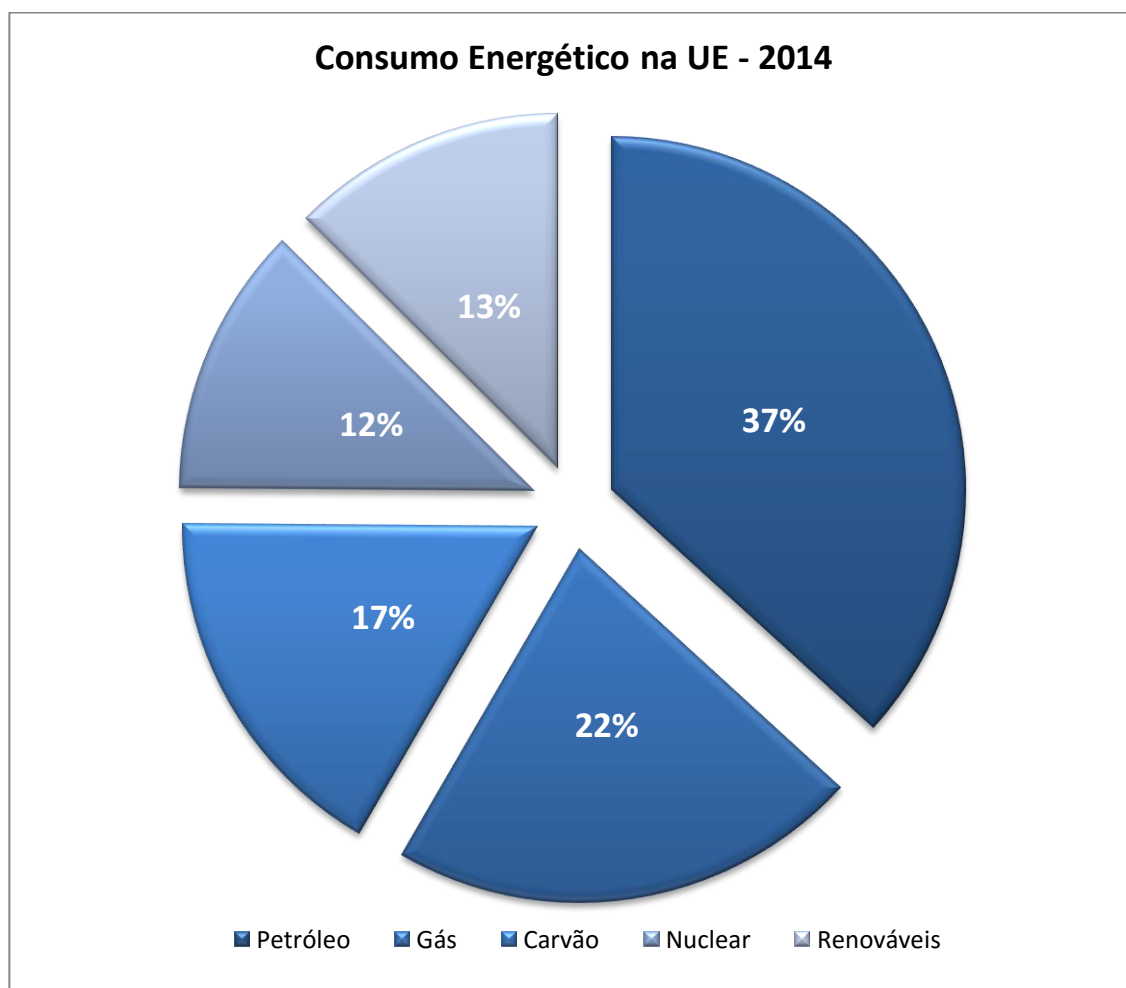
VASCONCELOS, Álvaro; JOFFÉ, George – Towards Euro-Mediterranean regional integration. Mediterranean Politics. 5:1 (2000) 3-6.

YOUNGS, Richard – Approaches to Security in the Mediterranean. Middle East Journal. 57:3 (2003) 414-431.

YOUNGS, Richard – **Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge**. 1ª Ed. London: Routledge, 2009.

ZAAFRANE, Hafedh; MAHJOUR, Azzem – The Euro-Mediterranean free trade zone: Economic challenges and social impacts on the countries of the South and East Mediterranean. Mediterranean Politics. 5:1. (2000) 9-32.

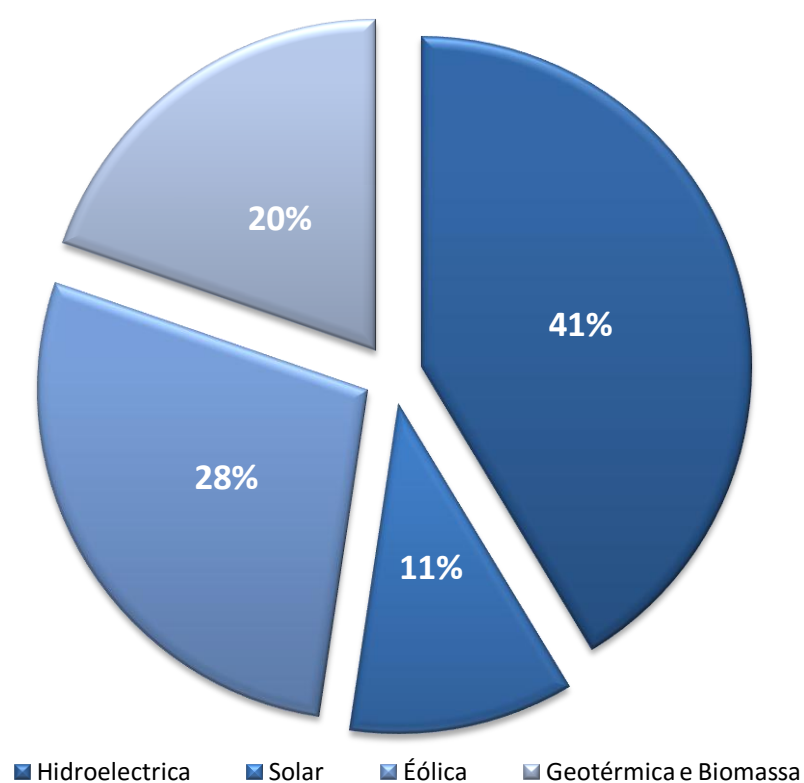
ANEXOS



Anexo 1.

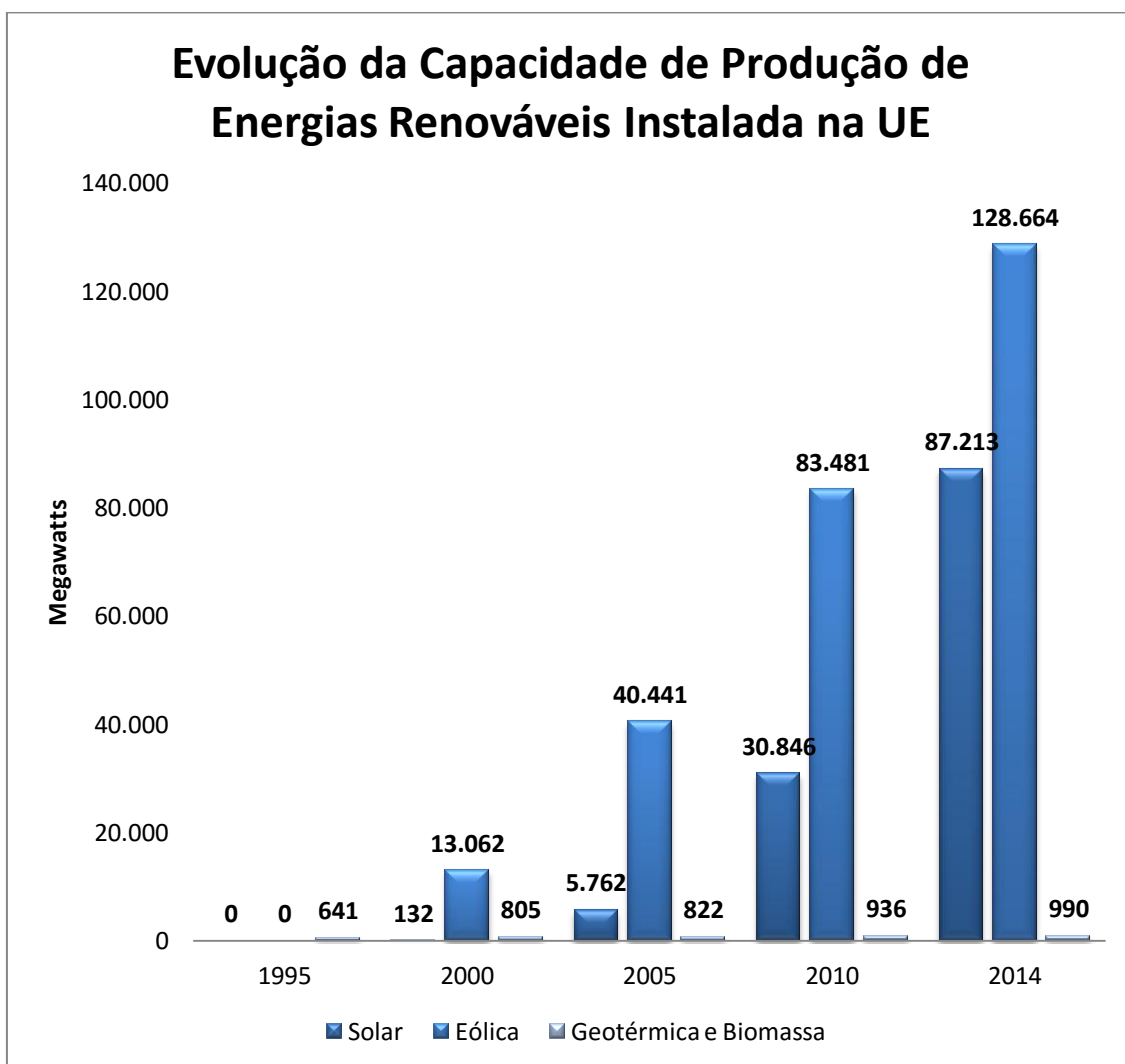
Fonte: Statistical Review of World Energy 2015

Consumo de Energias Renováveis na UE - 2014



Anexo 2.

Fonte: Statistical Review of World Energy 2015



Anexo 3.

Fonte: Statistical Review of World Energy 2015